

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2016/2017**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

***ACCOUNTABILITY NO CICLO DE GESTÃO DAS FORÇAS ARMADAS***

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**Manuel Francisco Silveirinha Canané**

**CMG AN**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

***ACCOUNTABILITY* NO CICLO DE GESTÃO DAS**  
**FORÇAS ARMADAS**

**CMG AN Manuel Francisco Silveirinha Canané**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/2017

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

***ACCOUNTABILITY* NO CICLO DE GESTÃO DAS**  
**FORÇAS ARMADAS**

**CMG AN Manuel Francisco Silveirinha Canané**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/2017

Orientador: CMG M Pedro Miguel de Sousa Costa

Pedrouços 2017



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **Manuel Francisco Silveirinha Canané**, declaro por minha honra que o documento intitulado “***Accountability* no ciclo de gestão das Forças Armadas**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2016/2017** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **02 de maio de 2017**

Manuel Francisco Silveirinha Canané



## **Agradecimentos**

Na realização do presente trabalho de investigação, recebi o apoio direto e indireto de várias entidades às quais estou profundamente reconhecido e que não posso deixar de expressar os meus mais sinceros agradecimentos, em especial:

Ao meu orientador, o Comandante Sousa Costa, pela permanente disponibilidade manifestada e materializada através de valiosos e assertivos contributos, pelo apoio sempre presente e pela camaradagem demonstrada. Aqui lhe expresso a minha reconhecida gratidão.

Aos entrevistados, Tenente-general Amaral Vieira, ao Major-general Maltez Capucho, Contra-almirante Silva Ramalheira, Major-general Oliveira Gomes, Brigadeiro-general Rodrigues Lopes, Juiz Conselheiro Farinha Tavares e Juiz Conselheiro Jubilado Carlos Moreno, o meu agradecimento pela prestimosa colaboração, pela disponibilização de informação, pela partilha de reflexões e pelas importantes recomendações facultadas.

Aos auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2016/2017, pela sua camaradagem, colaboração e amizade que sempre me disponibilizaram.

À minha família pelo apoio incondicional.

A todos, bem hajam!



## Índice

Introdução.....	1
1. A <i>accountability</i> e enquadramento metodológico .....	6
1.1. <i>Accountability</i> .....	6
1.2. A <i>accountability</i> nos vários modelos de Estado e de Administração Pública .....	10
1.3. Enquadramento metodológico .....	13
2. O normativo jurídico e os princípios da <i>accountability</i> .....	15
2.1. Divulgação de informação .....	15
2.1.1. Planos e relatórios anuais de atividades .....	15
2.1.2. Subsistema de avaliação do desempenho dos serviços .....	16
2.1.3. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas .....	16
2.2. A responsabilidade pela gestão .....	17
2.3. A exigência pelos princípios da boa gestão .....	18
2.4. O Tribunal de Contas no âmbito da boa gestão pública .....	19
2.5. Responsabilidades financeiras .....	20
2.6. Síntese conclusiva.....	22
3. O ciclo de gestão das Forças Armadas e a <i>accountability</i> .....	24
3.1. A prestação de contas e a transparência.....	24
3.2. A responsabilidade.....	28
3.3. Síntese conclusiva.....	31
4. Fortalecer a <i>accountability</i> .....	33
4.1. Análise ( <i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i> ).....	33
4.2. Síntese Conclusiva.....	42
Conclusões.....	44
Bibliografia.....	47

## Índice de Apêndices

Apêndice A — Glossário de termos e conceitos .....	Apd A-1
Apêndice B — Modelos de Estado e de Administração Pública .....	Apd B-1
Apêndice C — Guião das entrevistas .....	Apd C-1
Apêndice D — Entidades entrevistadas, datas e locais das entrevistas.....	Apd D-1



Apêndice E — Análise SWOT .....	Apd E-1
---------------------------------	---------

### **Índice de Figuras**

Figura 1 – Processo de estruturação dos objetivos .....	3
Figura 2 – Percurso metodológico da investigação .....	14
Figura 3 – Princípios de Boa Governança .....	Apd B-6

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 – Objetivo geral e objetivos específicos .....	3
Tabela 2 – Questão central e questões derivadas .....	4
Tabela 3 – A <i>accountability</i> nos modelos de Administração Pública .....	12
Tabela 4 – Potenciais linhas de ação .....	34
Tabela 5 – Guião da entrevista .....	Apd C-2
Tabela 6 – Análise SWOT de suporte às potenciais linhas de ação .....	Apd E-1



## **Resumo**

A *accountability* é hoje um tema central na Administração Pública, exigindo-se cada vez mais a gestão transparente dos dinheiros públicos e a responsabilização e prestação de contas sobre o mérito das decisões dos gestores públicos.

Assim, o presente trabalho de investigação tem como objetivo analisar o processo de consolidação da *accountability* no ciclo de gestão das Forças Armadas.

Para o efeito, partindo da contextualização teórica da *accountability*, a investigação abrangeu três áreas: a forma como o ordenamento jurídico vigente tem consagrado os princípios da *accountability*; a caracterização do ciclo de gestão das Forças Armadas no contexto desses princípios e a identificação de linhas de ação para reforçar este processo no ciclo de gestão das Forças Armadas. A estratégia de investigação utilizou uma abordagem do tipo qualitativa, de acordo com o raciocínio do tipo dedutivo, seguindo um desenho de pesquisa de estudo de caso.

Como resultado da investigação, conclui-se que as atividades desenvolvidas no âmbito da gestão orçamental e financeira das Forças Armadas cumprem de forma abrangente os princípios subjacentes à *accountability*, verificando-se, no entanto, algumas vulnerabilidades que importa mitigar, relativamente às quais são apresentadas potenciais linhas de ação.

## **Palavras-chave**

*Accountability*, Prestação de contas, Responsabilidade, Transparência, Gestão Pública, Forças Armadas, Cidadão.





## **Abstract**

*Nowadays accountability is a central issue in Public Administration, requiring increasingly more transparency in the management of public money, responsibility and accountability on the merits of public managers' decisions.*

*Thus, the present research aims to analyze the process of accountability consolidating in the management cycle of the Armed Forces.*

*For this purpose, starting from the theoretical contextualization of accountability, the investigation covered three areas: how the current legal system has enshrined the principles of accountability; the characterization of the management cycle of the Armed Forces in the context of these principles and the identification of lines of action to reinforce this process in the management cycle of the Armed Forces. The research strategy used a qualitative approach, according to the reasoning of the deductive type, following a case study research design.*

*As a result of the investigation, it is concluded that the activities carried out within the scope of budgetary and financial management by the Armed Forces comply comprehensively with the underlying principles of accountability, nevertheless presenting some vulnerabilities that must be mitigated, to which they are presented potential lines of action.*

## **Keywords**

*Accountability, Responsibility, Transparency, Public management, Armed Forces, Citizens*



## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

ACA	Académica
AFP	Administração Financeira e Patrimonial
AN	Administração Naval
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDC	Comandantes, Diretores ou Chefes
CI	Controlo Interno
CMG	Capitão-de-mar-e-guerra
CPC	Conselho de Prevenção da Concorrência
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
DN	Defesa Nacional
DP	Diretiva de Planeamento
DR	Decreto Regulamentar
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
GOP	Grandes Opções do Plano
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISC	Instituição Suprema de Controlo
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
IUM	Instituto Universitário Militar
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LO	Lei Orgânica
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M	Classe de Marinha
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NEP	Norma de Execução Permanente



NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Plano de Atividades
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RA	Relatório de Atividades
RHV	Recursos Humanos e Vencimentos
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIADAP 1	Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
TC	Tribunal de Contas
UEO	Unidades, Estabelecimentos e Órgãos



## Introdução

*“Think of these things,  
whence you came, where you are going, and  
to whom you must account.”*

(Benjamin Franklin, s.d.)

### Enquadramento e justificação do tema

A mais recente crise nos mercados financeiros internacionais teve o seu início no verão de 2007 com a crise do mercado hipotecário norte-americano. Esta crise culminou na falência de duas instituições financeira de crédito, a *Bear Stearns*, em março de 2008, e a *Lehman Brothers*, em setembro do mesmo ano. A recessão económica que se seguiu afetou seriamente a economia mundial e instalou a insegurança nos mercados financeiros, tendo conduzido a uma avaliação de risco de incumprimento de alguns países da zona Euro, que vivem ainda uma acentuada crise de dívida soberana. Com o crescente nível de incerteza, percecionado pelos mercados internacionais, quanto à capacidade de Portugal responder às suas responsabilidades, conduziu, a partir de abril de 2010, a um insustentável aumento do custo de financiamento do Estado, que culminou, em abril de 2011, com o Governo português a dirigir à Comissão Europeia um pedido de assistência financeira para estabilizar as contas públicas.

A “Defesa 2020”, aprovada pelo Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional (Governo, 2013b), é uma reforma que visa implementar a sustentabilidade na defesa nacional (DN) e nas Forças Armadas (FFAA), através da racionalização da despesa militar, quer por meio de uma melhor articulação entre os ramos das FFAA, quer na obtenção de um maior grau de eficiência na utilização de recursos.

As Grandes Opções do Plano (GOP) para 2016-2019, aprovadas pela Assembleia da República (AR) durante o XXI Governo Constitucional (AR, 2016a), bem como as GOP para 2017 (AR, 2016c), publicadas com a Lei do Orçamento de Estado para 2017, têm como princípio orientador, fomentar o crescimento económico sustentado e, em simultâneo, preservar a sustentabilidade da despesa pública, sendo uma das cinco prioridades “promover uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos”.

No que se refere à DN, as GOP contemplam como uma das orientações estratégicas



da política de desenvolvimento económico e social “Garantir a defesa nacional” e, nesse contexto, foram definidos, entre outros, os seguintes eixos de atuação:

- Melhorar a eficiência das FFAA – através da sua modernização, que deve ser enquadrada, em termos económico-financeiros, com pragmatismo e transparência quanto às questões relativas às necessidades, definição de prioridades, de processos e prazos para a sua concretização, bem como estimulando a adoção de uma atitude de *accountability*;
- Reforçar a ligação da DN aos cidadãos – através de medidas que proporcionem uma maior e melhor divulgação das atividades operacionais das FFAA, promovendo uma cultura de aproximação dos cidadãos às questões da DN para melhor compreensão da sua relevância estratégica como forma de garantir a soberania e afirmar a cidadania.

A *accountability* tem merecido um especial relevo, em várias intervenções, do Ministro da Defesa Nacional, Dr. José Azeredo Lopes, das quais se destaca a intervenção realizada durante a cerimónia da abertura Solene do ano letivo 2016/2017 do Instituto Universitário Militar (IUM), falando sobre a redução dos fundos disponíveis e da não aprovação de alguns financiamentos, referiu ter sido necessário uma gestão flexível e uma procura de soluções mais económicas, bem como melhoria na eficiência dos processos. E, nesse contexto, acrescentou: “Este é também um caminho para a eficiência, para a transparência e para aquela que eu gosto muito de designar como *accountability*.”(Lopes, 2016c, p. 5).

Hoje, exige-se cada vez mais uma boa governança pública consubstanciada num conjunto de princípios-chaves tais como a *accountability*, a coerência, a eficiência, a equidade e a inclusividade, que permita alcançar uma Administração Pública (AP) mais transparente e mais ciente em garantir a sustentabilidade das finanças públicas, mais exigente na eficiência e mais responsável perante os cidadãos quanto às decisões e escolhas públicas. A análise da *accountability*, no âmbito do ciclo de gestão das FFAA, é de enorme relevância, pois a consolidação dos seus mecanismos permitirá incrementar a eficiência na rentabilização dos recursos públicos afetos à DN, sendo essencial identificar medidas que viabilizem essa rentabilização.

### **Objeto do estudo e sua delimitação**

O objeto desta investigação centra-se na análise do ciclo de gestão das FFAA na perspectiva dos princípios subjacentes da *accountability*, por forma a incrementar a



eficiência na rentabilização dos recursos afetos às FFAA e promover a aproximação do cidadão às questões da defesa.

Considerando a limitação temporal para a realização desta investigação, o objeto de estudo está delimitado à análise da *accountability* na perspectiva da gestão dos recursos financeiros e ao ciclo de gestão das FFAA. A análise é efetuada numa perspectiva global das FFAA, considerando os três ramos e o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA).

### Objetivos da investigação

O presente trabalho de investigação tem como objetivo analisar o processo de consolidação da *accountability* no ciclo de gestão das FFAA. Nesse pressuposto, e a partir do enquadramento teórico, importa incluir também como objetivos: analisar a forma como o ordenamento jurídico vigente tem consagrado os princípios subjacentes da *accountability*; caracterizar o ciclo de gestão das FFAA, no âmbito desses princípios; identificar linhas de ação adequadas para promover a consolidação da *accountability* no ciclo de gestão das FFAA. A figura 1 ilustra o alinhamento na estruturação dos objetivos.



Figura 1 – Processo de estruturação dos objetivos

**Fonte:** (autor, 2017)

O Objetivo Geral (OG) e os Objetivos Específicos (OE) da investigação foram definidos conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Objetivo geral e objetivos específicos

OG	Analisar o processo de consolidação da <i>accountability</i> no ciclo de gestão das Forças Armadas.
OE 1	Analisar de que forma o ordenamento jurídico vigente consagra os princípios da <i>accountability</i> no âmbito da gestão financeira.
OE 2	Caracterizar o ciclo de gestão das Forças Armadas à luz dos princípios da <i>accountability</i> .
OE 3	Identificar linhas de ação que permitam consolidar a <i>accountability</i> no ciclo de gestão das Forças Armadas.

**Fonte:** (autor, 2017)



### Identificação das variáveis do estudo

Na contextualização do tema foram identificados como princípios estruturantes e cruciais para a existência da *accountability*, a prestação de contas, a responsabilidade e a transparência, princípios referenciados como variáveis da *accountability*.

O nível de abrangência da variável *Accountability* depende de como são operadas as variáveis Prestação de Contas, Responsabilidade e Transparência.

Assim, foram identificadas as seguintes variáveis do estudo:

Variáveis independentes: Prestação de Contas, Responsabilidade e Transparência.

Variável dependente: *Accountability*;

Com base na correlação entre as variáveis foi definida a seguinte equação:

$$Accountability = f(\text{Prestação de contas, Responsabilidade, Transparência})$$

### Questões da investigação

Considerando o objeto do estudo e a delimitação do tema, e após a definição dos objetivos, acolhe-se a sugestão de Quivy e Campenhoudt (2013, p. 32), no sentido de enunciar o projeto de investigação através de uma pergunta de partida, por intermédio da qual se procura elucidar de forma clara o que se pretende entender melhor com o presente estudo. Assim, foi formulada uma Questão Central (QC) e três Questões Derivadas (QD) conforme expressas na tabela 2.

Tabela 2 - Questão central e questões derivadas

QC	Qual a abrangência dos princípios da <i>accountability</i> no ciclo de gestão das Forças Armadas?
QD 1	De que forma os princípios da <i>accountability</i> no âmbito da gestão financeira se encontram consagrados no ordenamento jurídico vigente?
QD 2	Como se caracteriza o ciclo de gestão das Forças Armadas à luz dos princípios da <i>accountability</i> ?
QD 3	Que linhas de ação podem contribuir para consolidar a <i>accountability</i> no ciclo de gestão das Forças Armadas?

**Fonte:** (autor, 2017)

### Breve síntese da metodologia da investigação

O trabalho é desenvolvido em conformidade com as normas em vigor no IUM, nomeadamente a NEP/ACA-010 (IESM, 2015a) e a NEP/ACA-018 (IESM, 2015b). Foram



ainda utilizadas as ferramentas de referenciação bibliográfica do *Microsoft Word*, utilizado o sistema autor-data e adotado o estilo *Harvard-Anglia*.

A estratégia de investigação é do tipo qualitativa, na medida em que o enfoque é atribuído à compreensão ampla do fenómeno em estudo, através da observação, descrição e interpretação do fenómeno tal como se revela (Freixo, 2012).

Foi utilizado o raciocínio do tipo dedutivo, o qual partindo da teoria formulada pela razão, pretende deduzir corolários aplicáveis à realidade. O desenho de pesquisa enquadra-se num Estudo de Caso, implicando “(...) o estudo intensivo, detalhado e em profundidade de uma entidade bem definida (...)” (Coutinho, 2011, p. 293). A recolha de dados foi efetuada através de leitura exaustiva de bibliografia, com privilégio pelas fontes primárias, de forma a destacar as ideias-força, e de entrevistas a responsáveis de topo dos três ramos das FFAA, do EMGFA, da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) e a dois Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas (TC).

### **Organização do estudo**

Para além da presente introdução, o trabalho contempla os seguintes capítulos:

Capítulo 1 - Enquadramento temático e metodológico;

Capítulo 2 - Análise à forma como os princípios subjacentes da *accountability*, no âmbito da gestão financeira, se encontram consagrados no normativo jurídico vigente;

Capítulo 3 - Caracterização do ciclo de gestão das FFAA na perspetiva da *accountability*, com base na análise de documentos estruturantes das FFAA, na análise dos sítios oficiais das FFAA na *Internet* e de entrevistas semiestruturadas;

Capítulo 4 - Apresentação de propostas de linhas de ação, suportadas na análise SWOT ao ambiente interno e externo das FFAA, que visam corrigir vulnerabilidades e fortalecer os princípios da *accountability* no ciclo de gestão das FFAA;

Conclusões - Resumo das grandes linhas do procedimento metodológico, sistematização das conclusões e contributos para o conhecimento.





## 1. A *accountability* e enquadramento metodológico

*“The need for financial accountability has existed ever since it became necessary for one individual to entrust the care of his possessions or business to another.”*

*“In Committee to Review the Functioning of Financial Institutions”*  
(Wilson Committee, 1980)

### 1.1. *Accountability*

Segundo Pollitt (2003) e Ceneviva (2006), alguém que se debruce sobre o termo *accountability*, rapidamente se apercebe que lhe são atribuídos muitos e diferenciados significados, pois muitos autores apresentam o seu próprio conceito do termo e poucas são as definições que se podem considerar compatíveis.

Na apreciação de Pinho e Sacramento (2009), os vários estudos sobre a *accountability* foram acrescentando novos atributos à palavra, o que evidencia um carácter progressivo e de capacidade elástica de ampliação para se manter atual face à razão do seu aparecimento – assegurar que o exercício do poder seja efetuado, meramente, ao serviço da coisa pública.

Conforme salientado por Roczanski e Tomasi (2009), após o advento da Nova Gestão Pública (NGP)<sup>1</sup>, as organizações públicas têm vindo a ser alvo de legislação pelos governos e de reivindicações pela sociedade para que sejam transparentes e divulguem as suas ações.

De acordo com Ebrahim (2003), *accountability* é um conceito complexo e dinâmico, constituído por um conjunto de mecanismos, pelos quais podem ser imputadas responsabilidades aos agentes, decorrente das suas ações, e como estes assumem a

---

<sup>1</sup> Sobre os vários modelos de Estado e de gestão pública consultar o Apêndice B.



responsabilidade pela sua missão, de exposição ao escrutínio público e da avaliação do seu desempenho em relação aos objetivos.

Nesta perspetiva, a *accountability* ultrapassa a mera obrigação legal de prestar informação económico-financeira ao Estado ou a outros *stakeholders*, pois, incorpora também a dimensão moral de autorresponsabilidade, assente na responsabilidade de assumir os efeitos das suas ações (Pinto, 2012).

De acordo com Moreno (2017), a palavra responsabilidade é intrínseca a todos aqueles que gerem um bem escasso, que é o dinheiro público, que resulta da amputação do património individual do cidadão contribuinte por forma coativa e, de acordo com os princípios de Estado Democrático, essa amputação deve ter como destino a satisfação de necessidades coletivas. Ainda segundo Moreno (2017), quem gere dinheiros públicos tem a obrigação indeclinável de contar a verdade, com transparência, não devendo apenas limitar-se a apresentar o resultado contabilístico da sua gestão. Tem de explicar, de forma a ser compreendida pelo cidadão médio, o que se gastou, porque se gastou, quanto é que se vai gastar, quanto é que vai custar.

A responsabilidade pela gestão é um dos princípios fundamentais do Direito Financeiro moderno, que se traduz no dever e numa sujeição de todos aqueles a quem foram confiados dinheiros públicos (os contáveis), de prestarem contas com os devidos esclarecimentos, desde que iniciado até ao término do exercício das suas funções, ante uma entidade com poderes de lhes exigir contas, considerando-os desonerados, ou não, perante o Estado (Franco, 2015).

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* assenta em dois principais aspetos: a obrigação do ator submeter à lei os seus atos e a obrigação de prestar contas desses atos de forma transparente, permitindo assim ao cidadão avaliar a sua gestão e, de acordo com os mecanismos democráticos, aprová-la ou rejeitá-la.

Revelar transparência significa, para Albuquerque (2006), introduzir e incrementar mecanismos que permitam à sociedade dispor do conhecimento suficiente e em tempo oportuno sobre as ações praticadas pelos governantes, das políticas executadas e dos recursos utilizados. Para Tapscott e Ticoll (2005), transparência expressa a disponibilização, por parte das organizações, do acesso às informações institucionais ao público.

Para enraizar a *accountability* a nível institucional é fundamental, através da transparência, restringir o défice de informação entre as instituições e o cidadão, (Stiglitz,



1999). Segundo este autor, o segredo facilita o aparecimento de interesses (especiais) no espaço público, desmotiva a participação do cidadão no processo democrático e, ao mesmo tempo, diminui a capacidade da imprensa fazer o seu escrutínio sobre eventuais excessos cometidos pelos dirigentes. Mais informação permite ao cidadão identificar melhor o valor acrescentado pela atuação pública. O conceito de transparência é um valor capital da gestão pública e a sua prática pressupõe o ampliar da divulgação da informação sobre as ações dos agentes públicos (Etzioni, 2010). A transparência é, pois, um elemento central e estrutural da *accountability* e que maximiza este conceito.

Como refere Thompson (1999), caso ocorra a decisão de criar um processo ou política em segredo, esse facto deve ser objeto de justificação pública, de publicidade, com o objetivo de maximizar a eficiência da política. A publicidade permite assim que o segredo esteja elencado com o princípio democrático.

A transparência, entendida como a simples abertura à sociedade, por si só, não permite uma abordagem crítica do cidadão. Segundo Roczanski e Tomasi (2009), não basta a informação ser acessível, para poder ser utilizada, deve ser relevante.

Conforme referido por Roczanski e Tomasi (2009), *accountability* expressa a obrigação do gestor público prestar contas das suas decisões, fazendo uso de ferramentas e de mecanismos que permitam, alcançar a sociedade com transparência, e estar disponível para a apreciação dos atos praticados, observando sempre a lei.

Sobressai desta definição três itens fundamentais para a existência da *accountability*: transparência, responsabilidade do gestor e prestação de contas ao cidadão.

De acordo com Tavares (2000, p. 5), pode-se definir responsabilidade como o “carácter ou estado em que alguém (o responsável) se encontra, pela qual, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, fica sujeito a responder, a “prestar contas” pelos seus actos, com todas as consequências inerentes”.

O termo “contas” ligado à *accountability* não se refere ao sentido contabilístico de *accounts*, apesar de não as subestimar (Costa, 2012), mas antes no sentido do artigo 15.º da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789), elaborada durante a Revolução Francesa, que estabelece que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

A Organização das Nações Unidas (ONU), através de documentos publicitados pela *United Nations On-line Network in Public Administration and Finance*, associa a *accountability* ao agir com responsabilidade e com responsividade. Já a Organização para a



Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), define *accountability* como a imposição de comprovar que certa ação é conduzida em conformidade com as regras e padrões estabelecidos, e que os resultados obtidos são divulgados de forma transparente ao longo da gestão dos responsáveis (Prado e Pó, 2007).

De acordo com o *International Monetary Fund* (2012), a transparência abrange um conjunto vasto de conceitos, como: a fiabilidade (a informação reflete a situação verdadeira), a clareza (facilidade da informação ser entendida pelos usuários), atualidade e relevância (à oportunidade e à extensão da informação disponibilizada), a frequência (a regularidade com que a informação é publicitada) e a abertura (a facilidade com que o público pode entender, influenciar e exigir para que o governo preste contas sobre as decisões). A transparência nestes vários aspetos sobre o estado passado, presente e futuro das organizações é fundamental para uma gestão e responsabilização eficazes.

Przeworski, Stokes e Manin (1999 cit. por Prado e Pó, 2007, p. 2) ampliam o conceito de *accountability* ao considerarem que o conceito acarreta a possibilidade de incentivos ou sanções associadas à prestação de contas. A existência de sanções, em caso de erros e deficiências, motiva os gestores a procurar formas mais inteligentes de gestão. Além disso, a natureza pública do processo de responsabilização pode induzir muitos mais gestores, do que aqueles que se encontram sob escrutínio, a repensar e ajustar as suas ações.

Em democracia o voto atribuído pelo cidadão a um político, seu representante, não lhe confere poder soberano, mas, apenas e somente o dever e a responsabilidade de exercer o poder em nome e em benefício do povo (Bobbio, 2007). Daí a importância de os regimes democráticos modernos desenvolverem processos de avaliação e responsabilização permanente (*accountability*) que permitam ao cidadão exercer o controlo do poder concedido aos agentes públicos, seus representantes (Rocha, 2011).

A natureza de obrigação presente no conceito de *accountability* corresponde a uma responsabilidade objetiva, pois implica a responsabilidade de uma organização ou pessoa perante outra, decorrente de algum tipo de atividade ou de algo, distinta da responsabilidade subjetiva que se baseia na moralidade e na ética, que vem de dentro da pessoa. Se a obrigação associada ao conceito de *accountability* não é sentida de forma subjetiva pelo titular da função pública (autorresponsabilidade), então, deverá ser compelida (do exterior para o interior) através da possibilidade de atribuição de castigos e prémios a quem se reconhece a responsabilidade (Campos, 1990, p. 4).



A Comissão Europeia (2003), no seu Livro Branco sobre a Boa Governança, identifica cinco princípios: abertura, participação, *accountability*, eficácia e coerência. Utiliza a *accountability* não apenas como sinónimo de clareza, transparência e responsabilidade, mas associada também a conceitos como envolvimento, deliberação e participação. A *accountability* é usada para traduzir um conjunto de padrões desejáveis no comportamento dos atores públicos.

Finalmente, os mecanismos de *accountability* também podem servir como um meio para induzir reflexão e aprendizagem, como um processo de *feedback* que pode contribuir para que governos, organizações e funcionários se mantenham alinhados com os objetivos e compromissos assumidos (Behn, 2001).

Para efeitos do presente estudo é adotado o entendimento de Roczanski e Tomasi (2009, p. 22), que definem *accountability* como “a obrigação do gestor público de prestar contas dos seus atos, utilizando mecanismos e ferramentas que possibilitem, com transparência, alcançar a sociedade e estar disponível para a avaliação dos procedimentos realizados, observando sempre a legislação vigente”. Desta definição destacam-se três princípios considerados essenciais para a existência da *accountability*: prestação de contas; responsabilidade e, transparência. É focado essencialmente nestes três princípios que o presente trabalho é desenvolvido nos capítulos seguintes.

## **1.2. A *accountability* nos vários modelos de Estado e de Administração Pública**

Como refere Pinho e Sacramento (2009), o significado de *accountability* tem evoluído ao longo das últimas décadas em função do contexto, dos tipos de Estado e dos respetivos modelos teóricos da AP.

Em função dos modelos de AP, a *accountability* assume três tipos: o controlo hierárquico, que se consubstancia no controlo sobre a conformidade às normas, leis e princípios da AP tradicional; o controlo dos resultados (regras de mercado) para obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos, com enfoque na eficiência, eficácia e economia defendida pelo modelo da NGP e, o controlo democrático associado à Boa Governança, com enfoque no desempenho responsável, na responsabilidade, na ética e na defesa do interesse público como princípios democráticos (Rocha, 2011).

De acordo com Denhardt e Denhardt (2007), no modelo de AP tradicional, a *accountability* caracteriza-se por ter uma perspetiva hierárquica e formal da gestão pública, pois parte do pressuposto que os administradores não atuam de forma discricionária e



devem apenas limitar-se a executar as leis, normas e regras. Neste modelo de AP, a *accountability* é focada apenas no controlo da verificação da conformidade legal das ações dos gestores públicos. A *accountability* dos administradores públicos perante os cidadãos é vista implicitamente como desnecessária e inadequada. Ao cidadão não é atribuído qualquer papel de relevo ou de intervenção nas decisões da AP ou no âmbito da política. Os administradores públicos eram responsáveis apenas por prestar contas aos políticos sobre o cumprimento das leis e das normas estabelecidas pelos políticos.

O modelo da NGP tem como pressuposto que a burocracia tradicional é ineficiente porque o seu controlo está focado nos fatores de produção em detrimento dos resultados. Segundo este modelo, controlar os recursos financeiros e humanos, em vez dos resultados, leva ao fracasso. Para ultrapassar esta ineficiência torna-se necessário monitorar os resultados e, nesta perspetiva, o modelo de mercado revela ser mais eficiente que o modelo burocrático existente no setor público. O foco da *accountability* passa a ser no cumprimento de padrões de desempenho para os resultados. (Denhardt e Denhardt, 2007)

No modelo de ambiente de mercado ocorre a alteração de conceito atribuído ao público, que passa a ser considerado como cliente. O Estado deixa de ser responsável pelos seus cidadãos e passa a ser responsável pelos seus clientes. A ação governativa passa por oferecer opções de serviços para atender às preferências dos seus clientes. Assim, a *accountability* é vista como uma questão do Estado satisfazer as preferências dos seus clientes através da disponibilização de serviços pelo Governo.

Na perspetiva da *accountability*, a NGP dá ênfase à privatização das funções públicas, tornando o fornecedor, dos serviços privatizados, o responsável diante do cliente. Verifica-se uma alteração do ponto de vista da *accountability*, passando de uma perspetiva pública para uma perspetiva privada, procurando satisfazer os clientes da forma mais rentável.

Conforme Denhardt e Denhardt (2007), a *accountability* na AP tradicional e na NGP são distintas da perspetiva existente no modelo da Boa Governança. Medir a eficiência e os resultados é importante, pois podem traduzir-se em benefício e melhorias. No entanto, não deve ser o objetivo central norteador da ação governamental, pois não contempla todas as expectativas que o cidadão espera dos administradores públicos, destes atuarem com responsabilidade, com ética e de acordo com os princípios democráticos e no interesse público. Na Boa Governança a cidadania e o interesse público estão no centro das atenções.



Na Boa Governança a *accountability* é multifacetada e exigente. O papel dos administradores é complexo, contrariamente ao que se verifica nos anteriores modelos onde os mecanismos da *accountability* são simples. A *accountability* na Boa Governança é complexa porque a AP passa a caracteriza-se por um conjunto de princípios que a distingue dos anteriores modelos: colocar a ênfase no interesse público; servir o cidadão e não o cliente; atribuir mais importância à cidadania do que ao empreendedorismo; servir em vez de dirigir ou de controlar; pensar estrategicamente, mas atuar democraticamente; atribuir valor às pessoas e não apenas à rentabilidade (Denhardt e Denhardt, 2007).

Na Boa Governança, os princípios da legalidade e da democracia estão no centro da atuação de uma administração responsável que pretende garantir, da parte do governo, uma resposta adequada às necessidades e preferências do cidadão. Neste modelo de AP, não importa unicamente “o que” o gestor faz, mas sobretudo “como” o gestor faz e “como” procede o gestor ao fazê-lo. Como referem Denhardt e Denhardt (2007), a *accountability* no modelo da Boa Governança assume numa dimensão mais abrangente que se caracteriza na capacidade de resposta do gestor público às expectativas do cidadão e, não apenas, às suas necessidades. Os modelos de Estado e de AP encontram-se desenvolvidos no Apêndice B.

Na tabela 3 são apresentadas as principais características da *accountability* nos vários modelos de AP, caracterizados no Apêndice B.

**Tabela 3 - A *accountability* nos modelos de Administração Pública**

Modelo	Conceção	Foco	Responsabilidade dos administradores	Características da <i>accountability</i>
AP tradicional	Hierárquica	Conformidade	Pela implementação das políticas públicas perante os políticos	<i>Accountability</i> de processos
NGP	Regras de mercado	Resultados	Pelos resultados das políticas públicas perante os políticos	<i>Accountability</i> de resultados
Boa Governança	Valores democráticos	Transparência Responsividade Divulgação	Por cumprir a lei; pela ética; pelo interesse público e, pelos princípios democráticos	<i>Accountability</i> democrática

**Fonte:** Adaptado de Rocha (2011, p. 94)





### **1.3. Enquadramento metodológico**

No âmbito da estratégia de investigação foi utilizada a abordagem do tipo qualitativa, em que a pesquisa utiliza procedimentos interpretativos sobre as atitudes e opiniões dos entrevistados e o investigador pode “(...) observar “ao vivo”, os comportamentos e atitudes do seu interlocutor através da comunicação não verbal, ficando assim com uma informação mais completa do sentido das suas palavras.” (Freixo, 2012, p. 133) e tem como objetivo “(...) alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas” (Santos, et al., 2016, p. 24).

O desenho de pesquisa enquadra-se num Estudo de Caso, o que envolve a análise intensa e precisa de uma entidade no seu contexto natural. Este tipo de estudo pode revelar uma dimensão analítica através da comparação com outras situações e teorias conhecidas, podendo assim suscitar diferentes teorias e novos problemas para futura investigação (Freixo, 2012).

Tendo como base a bibliografia utilizada para a investigação em ciência sociais (Quivy e Campenhoudt, 2013), (Freixo, 2012) e (Santos, et al., 2016), foi adotado o seguinte percurso metodológico:

A fase exploratória foi iniciada logo após o conhecimento do tema de investigação e incluiu um conjunto de etapas como a realização de leituras preliminares e de entrevistas exploratórias, a definição do objeto de estudo, a delimitação do tema, a definição dos objetivos e das questões da investigação, a revisão da literatura, a construção do modelo de análise e do percurso metodológico.

Seguiu-se a fase analítica com a análise e revisão da literatura, análise documental, realização e análise de entrevistas semiestruturadas.

Na fase conclusiva, é feita a apresentação e discussão dos resultados, apresentação das conclusões, de recomendações e de eventuais linhas de investigação, redação do trabalho e por fim a apresentação e defesa do trabalho.

A figura 2 apresenta, de forma esquemática, o percurso metodológico atrás descrito.



**Figura 2 – Percurso metodológico da investigação**

**Fonte:** Adaptado de Santos, et al. (2015, p. 43)

No decurso da investigação foi privilegiado, como técnicas de recolha de dados, à leitura exaustiva de diversa bibliografia, preferência atribuída às fontes primárias, à análise de legislação e à realização de entrevistas semiestruturadas.

Na seleção dos entrevistados, e no âmbito das amostras “não probabilísticas”, recorreu-se à designada “amostra intencional ou por julgamento”, tendo em conta que a escolha dos elementos da amostra é realizada de forma deliberada, decorrente de julgamento do investigador, por considerar tais elementos como *experts* e bem representativos para uma amostra e com relevância para os objetivos da pesquisa (Aaker, et al., 2013). Em teoria, é de considerar que a amostra intencional tenha a desvantagem de poder produzir resultados eventualmente distorcidos, por ser construída, exclusivamente, com base nas preferências do investigador, no entanto, considera-se que face à qualidade dos entrevistados, esse risco está minimizado e a intencionalidade utilizada na escolha da amostra tem o propósito de tornar a pesquisa mais rica em termos qualitativos.

A investigação contempla um total de sete entrevistas, cujo Guião das entrevistas consta no Apêndice C e a lista de entidades entrevistadas, datas e locais, encontra-se detalhada no Apêndice D.

Os dados recolhidos são objeto de análise, interpretação e reflexão, tendo em vista elaborar linhas de ação para o futuro e conclusões sobre a problemática da investigação, face ao OG da investigação.



## **2. O normativo jurídico e os princípios da *accountability***

A responsabilidade e a prestação de contas são indissociáveis de quem gere, e a gestão tem necessariamente de ser transparente, caso contrário não pode ser apreciada.

Tendo presente o entendimento adotado sobre a definição de *accountability*, no presente capítulo pretende-se analisar de que forma os princípios da prestação de contas, da responsabilidade e da transparência, no âmbito da gestão financeira, se encontram consagrados no normativo jurídico vigente.

### **2.1. Divulgação de informação**

#### **2.1.1. Planos e relatórios anuais de atividades**

Pela Resolução n.º 101/78, de 24 de maio (Governo, 1978), reconhecendo o estado de isolamento da AP perante os cidadãos e a ausência de informação que facultem o esclarecimento e compreensão das atividades do Estado, o Governo determina a obrigação de todos os Ministérios publicarem os relatórios das atividades desenvolvidas, visando aumentar o controlo da ação administrativa e aproximar a AP das populações.

Em 1987, visando melhorar a gestão pública e aperfeiçoar os sistemas de informação subjacentes à utilização dos dinheiros públicos, o Governo, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87 (1987), define a estrutura tipo dos Planos de Atividade (PA) e dos Relatórios de Atividade (RA).

Pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Governo, 1992), é dado novo relevo à obrigatoriedade da elaboração do PA, que deve discriminar os objetivos a alcançar, recursos necessários e programas a concretizar, e a elaboração do RA que deve, com rigor, discriminar os objetivos atingidos, recursos utilizados e grau de realização dos programas.

O Governo, considerando que a generalização da elaboração dos PA e RA não era ainda satisfatória, promove nova iniciativa legislativa, pelo Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro (Governo, 1996), onde define que os PA e RA devem ser divulgados a todos os trabalhadores e disponibilizados a todos os potenciais interessados.

Mais recentemente, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016i), ao abrigo do princípio da administração aberta, determina uma divulgação pública ativa de informação relevante, compreensível pelo cidadão e de acesso livre, incluindo a divulgação, através de sítios na *Internet*, dos PA e RA, bem como outros documentos relativos à gestão financeira.

É conferido ao cidadão o direito de acesso a documentos administrativos sem necessidade de justificar qualquer interesse. Estão previstas restrições ao direito de acesso



ou de acesso sob autorização, decorrente do Regime do Segredo de Estado (AR, 2014a), de documentos com informações cuja divulgação possa comprometer a capacidade operacional ou colocar em causa a segurança do pessoal ou das instalações das FFAA.

#### 2.1.2. Subsistema de avaliação do desempenho dos serviços

A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (AR, 2007), estabelece o Sistema Integrado de gestão e Avaliação do Desempenho na AP (SIADAP),<sup>2</sup> que visa contribuir para melhorar a *performance* do serviço da AP. Para efeitos do presente estudo é efetuada apenas a análise ao desempenho dos serviços (SIADAP 1).

O SIADAP 1 deve funcionar de forma integrada e articulada entre os objetivos estratégicos, definidos nas Diretivas de Planeamento (DP), os objetivos constantes nos PA e os objetivos dos serviços com expressão orçamental.

A avaliação de desempenho dos serviços baseia-se num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), submetido a apreciação contínua, onde consta a missão, os objetivos estratégicos plurianuais e anuais, os indicadores de desempenho, o grau de realização dos objetivos, os desvios e seus motivos, bem como a avaliação final do desempenho.

O SIADAP rege-se pela responsabilização dos resultados dos serviços, pela transparência e imparcialidade na gestão, pela eficácia e eficiência e pela divulgação dos resultados da avaliação. A autoavaliação do serviço tem carácter obrigatório, é anual e articulada com o ciclo de gestão, deve colocar em evidência os resultados obtidos, os desvios apurados, conforme o QUAR, e constituir parte integrante do RA (AR, 2007).

#### 2.1.3. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

Com a Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro (AR, 2008) é criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade que desenvolve a nível nacional, em colaboração com o TC, uma atividade de prevenção da corrupção e de infrações conexas. A referida lei considera atividades de risco agravado, entre outras, as relativas à contratação pública.

O CPC, considerando que a gestão de dinheiros públicos deve, nos termos da lei, pautar-se pelos princípios do interesse público, e considerando a corrupção uma clara violação destes princípios, aprova a Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho (CPC) no sentido dos dirigentes máximos de organismos que exercem a gestão de bens públicos implementem planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPRCIC).

---

<sup>2</sup> O SIADAP integra três subsistemas de avaliação de desempenho: SIADAP 1 para serviços; SIADAP 2 para dirigentes; SIADAP 3 para trabalhadores, que no caso das FFAA se destina ao pessoal civil.



Em 2010, o CPC aprova a Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril (CPC, 2010) para que os PPRCIC passem a ser publicitados no sítio das respetivas entidades na *Internet*. Em 2015, o CPC emite nova Recomendação (CPC, 2015b) para que os relatórios anuais da execução dos PPRCIC constituam um capítulo próprio dos RA, o que implica a divulgação pública destes relatórios.

## **2.2. A responsabilidade pela gestão**

Nos Estados desenvolvidos e democráticos, os cidadãos possuem uma cultura ativa pela exigência de uma gestão que respeite os princípios de economia, eficiência e eficácia (*value for money*)<sup>3</sup>.

Conforme o artigo 13.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Governo, 2015b), o exercício dos poderes de autoridade dos Comandantes, Diretores ou Chefes (CDC) traz como consequência a responsabilidade pelos atos que forem praticados por si ou no cumprimento de uma ordem sua.

Conforme os artigos 35.º e 36.º do mesmo diploma, a função comando, direção ou chefia representa o “(...) exercício da autoridade conferida a um militar para dirigir, coordenar e controlar comandos, forças, unidades e estabelecimentos” e “(...) órgãos militares”. A responsabilidade que decorre do exercício da autoridade não é delegável, sendo os CDC os únicos responsáveis, em todas as situações, pelo modo como os órgãos subordinados desempenham as suas missões (Governo, 2015b).

A Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (AR, 2006)<sup>4</sup>, introduz alterações em relação às entidades sujeitas à prestação de contas junto do TC, que no âmbito das FFAA, passam a ser o EMGFA e os ramos das FFAA. Uma conta única por cada organização, cujo dirigente máximo é o responsável<sup>5</sup>.

Conforme as leis orgânicas (LO) da Marinha (Governo, 2014e), do Exército (Governo, 2014f), da Força Aérea (Governo, 2014g) e do EMGFA (Governo, 2014d), os ramos e o EMGFA integram, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), a administração direta do Estado e dispõem de autonomia administrativa, o que confere aos seus dirigentes máximos a competência para, com carácter definitivo e executório<sup>6</sup>, realizarem atos necessários para autorizar despesas e respetivos pagamentos.

---

<sup>3</sup> Conceito em Apêndice A.

<sup>4</sup> 4ª alteração à LOPTC.

<sup>5</sup> Anteriormente à referida alteração as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO) com expressão orçamental dispunham de Conselho Administrativo e prestavam contas diretamente ao TC.

<sup>6</sup> Atos definitivos e executórios são insuscetíveis de censura por outros órgãos administrativos e somente são sindicáveis e potencialmente anuláveis em sede de recurso contencioso.



A lei prevê a possibilidade do órgão máximo delegar nos seus subordinados parte das suas competências (Governo, 2015a). Conforme o n.º 1 do artigo 61.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) (AR, 1997), este facto não isenta os responsáveis diretos das infrações financeiras previstas na lei, em que a responsabilidade por efetuar a reposição das quantias incide sobre o agente ou agentes da ação - é a designada responsabilidade direta mencionada no n.º 2 do artigo 62.º da referida lei.

A lei, pelo facto de autorizar o dirigente máximo a delegar as suas competências, não o isenta da responsabilidade, pois o responsável máximo dispõe de poderes necessários para exercer um controlo efetivo e adequado sobre os órgãos delegados. Conforme o n.º 3 do artigo 61.º da LOPTC (AR, 1997), a responsabilidade financeira reintegratória recai também nos dirigentes de organismos sujeitos à jurisdição do TC.

Releva-se ainda que a responsabilidade financeira, pelo disposto no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC (AR, 1997), pode ainda recair sobre os funcionários ou agentes quando o dirigente, enquanto agente da ação, tiver requerido e decidido com base em parecer ou informação que lhe tenha sido presente e que não se encontre em harmonia com a lei.

### **2.3. A exigência pelos princípios da boa gestão**

O legislador já impõe, desde 1990, na Lei de Bases da Contabilidade Pública (AR, 1990), que para além de se proceder ao exame da conformidade legal e da regularidade financeira, deve ser analisada a eficiência e a eficácia das despesas realizadas.

O Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Governo, 1992) apresenta como requisitos prévios para a autorização de despesa, a conformidade legal, a regularidade financeira e, também, o cumprimento dos critérios de economia, eficiência e eficácia, com vista a maximizar o rendimento com a mínima despesa.

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (AR, 2001) estabelece que no âmbito da gestão orçamental, não pode ser autorizada nem paga nenhuma despesa, sem que cumpram os critérios de economia, eficiência e eficácia.

Em 2015, a nova LEO (AR, 2015b), define que, no âmbito dos princípios gerais de despesa<sup>7</sup>, nenhuma despesa pode ser autorizada sem que satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia, reforçando ainda que a criação de compromissos<sup>8</sup> e a

---

<sup>7</sup> Artigo 52.º da LEO.

<sup>8</sup> Conceitos em Apêndice A.



efetivação de despesas pelos serviços da AP estão também sujeitos aos critérios de economia, eficiência e eficácia, apresentando inclusivamente os referidos conceitos<sup>9</sup>.

A nova LEO (AR, 2015b) estabelece ainda dois aspetos com relevância no âmbito dos princípios da *accountability*:

- Responsabilidade no âmbito da execução orçamental<sup>10</sup> – é imputada aos agentes do Estado, que pratiquem atos e/ou omissões que resultem no incumprimento de normas relativas à execução orçamental, responsabilidade disciplinar, financeira, civil e criminal, conforme o artigo 271.º da Constituição da República Portuguesa<sup>11</sup> (CRP), (AR, 2005);
- Princípio da transparência – dever de divulgação pública e universal, através de um sítio na *Internet*, com informação orçamental, a qual deve ser apresentada em linguagem simples de forma a ser facilmente compreendida pelo cidadão.

Salientar ainda que no Direito da União Europeia, o artigo 27.º do “Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias”<sup>12</sup> (Conselho da União Europeia, 2002), consagra o princípio da boa gestão financeira de forma inequívoca – “As dotações orçamentais devem ser utilizadas em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, a saber, em conformidade com os critérios de economia, da eficiência e da eficácia”.

#### **2.4. O Tribunal de Contas no âmbito da boa gestão pública**

O TC encontra-se elencado na organização dos tribunais estabelecida no artigo 209.º da CRP (AR, 2005) e, conforme disposto no artigo 110.º da mesma Lei, é qualificado como um órgão de soberania, aplicando-se os mesmos princípios consagrados na Constituição aos restantes Tribunais, nomeadamente, o princípio da publicidade<sup>13</sup> (Serra, 2016).

A CRP (AR, 2005), no seu artigo 214.º, classifica o TC como órgão supremo<sup>14</sup> no âmbito da fiscalização da legalidade das despesas públicas (poderes não jurisdicionais), e a alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, introduzida pela 4ª alteração à lei (AR, 2006), atribui ao TC competência para julgar a efetivação de responsabilidades financeiras

---

<sup>9</sup> Artigo 18.º da LEO. Conceitos em Apêndice A.

<sup>10</sup> Artigo 72.º da LEO.

<sup>11</sup> Conceitos dos tipos de responsabilidade no Apêndice A.

<sup>12</sup> Regulamento (CE, *Euratom*) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002.

<sup>13</sup> Conforme artigo 206.º da CRP. Conceito em Apêndice A.

<sup>14</sup> Os TC são designados também por Instituições Supremas de Controlo.



(poderes jurisdicionais) a todos quanto gerem ou utilizam recursos financeiros públicos, independentemente da entidade onde se encontre vinculado.

O TC emite ainda pareceres sobre projetos legislativos de carácter financeiro e exerce vários tipos de controlo, como a fiscalização prévia, a fiscalização concomitante e a fiscalização sucessiva<sup>15</sup>.

Conforme o artigo 55.º da LOPTC, o TC realiza também auditorias de qualquer tipo ou natureza, incluindo auditorias financeiras, de resultados e de conformidade<sup>16</sup>, sobre as quais pode emitir recomendações (TC, 2016).

## **2.5. Responsabilidades financeiras**

O TC tem competência jurisdicional para atribuir ao agente ou aos agentes de ação<sup>17</sup>, responsabilidades financeiras por factos identificados em relatórios produzidos no decurso das suas atividades de controlo ou de relatórios de órgãos de controlo interno (CI).

A infração de uma norma financeira representa um comportamento ilícito que pode determinar dois tipos de responsabilidade: reintegratória e/ou sancionatória (Serra, 2016).

A responsabilidade financeira reintegratória visa a restituição ao erário público, por parte de determinado agente responsável, de valores perdidos pelo Estado em resultado de infração (alcances, desvios ou pagamentos indevidos)<sup>18</sup>, ou ainda quando do incumprimento de normas financeiras, decorrer a obrigação dos responsáveis indemnizarem o Estado através da reposição dos valores correspondentes - artigo 59.º da LOPTC (AR, 1997).

A responsabilidade financeira sancionatória visa a imposição de multas a agentes responsáveis pela prática de infrações financeiras tipificadas nas listas constantes nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC. O enfoque é punir determinado comportamento não conforme com o ordenamento jurídico-financeiro, independentemente de ter ocorrido dano. É uma responsabilidade fundamentada na culpa e não no dano (Serra, 2016).

A LOPTC (AR, 1997) faz várias referências à boa gestão<sup>19</sup> e aos princípios de economia, eficiência e eficácia<sup>20</sup> no âmbito da gestão dos dinheiros públicos. Em 2015, com a 9ª alteração à LOPTC (AR, 2015a), é adicionada a alínea j) ao n.º 1 do artigo 65.º, que permite ao TC aplicar multas pela má gestão, caso essa constatação tenha sido objeto

---

<sup>15</sup> Conceitos em Apêndice A.

<sup>16</sup> Conceitos em Apêndice A.

<sup>17</sup> A responsabilidade financeira recai sobre os agentes da ação, é uma responsabilidade pessoal e não institucional. Artigo 61.º da LOPTC.

<sup>18</sup> Conceitos em Apêndice A.

<sup>19</sup> Conforme n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC.

<sup>20</sup> Conforme alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, n.º 2 do artigo 41.º e n.º 1 do artigo 50.º, todos da LOPTC.





de recomendação do TC e a entidade, de forma reiterada e injustificada, não tenha implementado a referida recomendação.

A alínea b) do n.º 1 o artigo 65.º da LOPTC também permite ao TC ponderar a responsabilidade financeira sancionatória por má gestão, pois prevê a responsabilidade financeira sancionatória em caso de violação de normas sobre a elaboração e execução do orçamento, o que se enquadra na LEO, dado que esta lei define os princípios e regras de execução orçamental e consagra os princípios da boa gestão.

A norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC tem vantagem sobre a norma da alínea j) do n.º 1 do mesmo artigo, dado ser de aplicação direta, sem necessidade que se verifique, de forma reiterada e injustificada, o não acatamento de recomendações do TC.

As multas referentes a infrações listadas no artigo 65.º da LOPTC (responsabilidades financeiras sancionatórias) variam entre 25 unidades de conta processual (UC),<sup>21</sup> correspondente a € 2 550, e 180 UC, correspondente a € 18.360 (AR, 2016d).

Estando os princípios da boa gestão consagrados em vários diplomas legais, inclusive em leis de valor reforçado<sup>22</sup>, em que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que satisfaça os critérios de economia, eficiência e eficácia<sup>23</sup>, pode questionar-se a razão da violação destas normas legais não serem tratadas ao abrigo do n.º 5 do artigo 59.º da LOPTC, (responsabilidades financeiras reintegratórias), com a vantagem de não existir limite máximo estipulado, como sucede no âmbito das responsabilidades financeiras sancionatórias.

Contudo, conforme o n.º 5 do artigo 61.º e n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC, para que se verifique a responsabilidade financeira tem que se provar a culpa do agente. Conforme refere Serra (2016), a punibilidade do ato ilícito só pode ocorrer, caso não sejam verificadas causas<sup>24</sup> que excluam a ilicitude e a culpa. As causas de exclusão de culpa encontram-se definidas no n.º 1 do artigo 17.º, n.º 2 do artigo 33.º e artigos 35.º e 37.º do Código Penal (Governo, 1995). O ato continua a ser ilícito, mas deixa de ser censurável.

Quanto à responsabilidade por atos ilícitos, o artigo 483.º do Código Civil (Governo, 1966) estipula que, salvo as situações previstas na lei, é necessário existir dolo ou mera

---

<sup>21</sup> Mantem-se em vigor o valor da UC, € 102, vigente em 2016 (artigo 266º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro) (AR, 2016d).

<sup>22</sup> Conceito em Apêndice A.

<sup>23</sup> Conforme a alínea c) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

<sup>24</sup> Como: caso fortuito; força maior; estado de necessidade; coação moral ou medo insuperável; violência ou coação física irresistível; obediência indevida desculpante.





culpa imputada a quem violar ilicitamente o direito de outro, para que lhe seja imposta a obrigação de indenizar o lesado.

De acordo com Costa (2012), é no princípio da proporcionalidade consignado no artigo 266.º da CRP (AR, 2005), que se encontra a fundamentação jurídico-constitucional para vincular os gestores públicos aos princípios de economia, eficiência e eficácia, pois o princípio da proporcionalidade<sup>25</sup>, estabelecido no Código do Procedimento Administrativo (Governo, 2015a), obriga a que a substância do ato praticado pelo gestor de dinheiros públicos seja adequada aos fins pretendidos, isto é, não pode, e não é legal, realizar uma despesa superior ao que os fins exigem. A AP tem o dever de servir os cidadãos e de obter o máximo de utilidade social.

## **2.6. Síntese conclusiva**

Por tudo o que foi analisado no presente capítulo, pode concluir-se, que o ordenamento jurídico, embora de uma forma dispersa, tem vindo a consagrar ao longo das últimas quatro décadas, de forma bastante abrangente, os princípios subjacentes da *accountability*.

O ordenamento jurídico começa por integrar, a partir de 1978, normas que visam dar a conhecer ao cidadão as principais decisões e medidas tomadas pelos Ministérios, as despesas realizadas e pagas e respetiva memória justificativa, através da obrigatoriedade dos Ministérios passarem a publicar os RA, procurando assim eliminar o isolamento e a opacidade em que a Administração se encontrava relativamente aos cidadãos.

Ao longo dos anos têm sido consagrados na legislação todo um conjunto de princípios que concorrem para os princípios estruturantes da *accountability* como: o princípio da proporcionalidade, relativo ao qual os gestores de dinheiros públicos devem adequar os seus atos em função dos fins pretendidos; os critérios da boa gestão, como a economia, eficácia e eficiência, contribuindo para a concorrência como forma de obter o máximo rendimento com o mínimo de despesa e a transparência dos processos; o princípio da administração aberta, garantindo o acesso livre e universal dos *stakeholders* internos e externo à informação, a qual deve ser compreendida pelo cidadão e disponibilizada na *Internet*; o princípio da transparência na gestão, pedra basilar de toda a atividade de quem tem a responsabilidade por gerir bens públicos; o dever e a obrigação de prestar contas, não apenas no sentido contabilístico, mas no sentido de justificar e esclarecer as suas decisões, prática que deve ser usada desde o início ao termo do seu mandato; a responsabilidade de

---

<sup>25</sup> Conceito em Apêndice A.



assumir as consequências das suas decisões decorrente da função de controlo externo e a efetivação de responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias por parte do TC.

Pode afirmar-se que o quadro legal vigente permite o exercício da boa gestão e a observância dos princípios subjacentes da *accountability*.

Face ao exposto, considera-se ter sido respondida à QD 1 e alcançado o OE 1.



### 3. O ciclo de gestão das Forças Armadas e a *accountability*.

*“A prestação de contas deve ter um carácter público,  
a fim de que os cidadãos possam ser informados e avaliar os atos  
de quem está incumbido de gerir e administrar dinheiros públicos”*

(Aristóteles, s.d.)

*In Política dos Atenienses*

Efetuada o enquadramento legal dos princípios subjacentes à *accountability*, o presente capítulo tem como propósito efetuar uma caracterização do ciclo de gestão das FFAA no contexto dos princípios subjacentes da *accountability* através da análise pormenorizada dos documentos estruturantes do ciclo de gestão dos ramos das FFAA e do EMGFA, nomeadamente, as DP, os PA e os RA, a análise das LO e dos Decretos Regulamentares (DR), a apreciação de documentação publicitada nos sítios oficiais na *Internet*, bem como de informação obtida no decurso das entrevistas realizadas ao Superintendente das Finanças da Marinha, aos Diretores de Finanças do Exército, da Força Aérea e do EMGFA, ao Inspetor-Geral da Defesa Nacional, ao Juiz Conselheiro Diretor-Geral do TC e ao Juiz Conselheiro Jubilado do TC, Carlos Moreno, e desta forma responder à QD 2.

A referida caracterização é apresentada numa perspetiva global sem intenção de efetuar análise comparativa entre as quatro organizações, os três ramos das FFAA e o EMGFA.

#### **3.1. A prestação de contas e a transparência**

Com base nas orientações da tutela política e pela documentação estruturante da DN, nomeadamente o Conceito Estratégico da DN, o Conceito Estratégico Militar e as linhas gerais da Reforma “Defesa 2020”, os Chefes do Estado-Maior dos ramos das FFAA e do EMGFA estabelecem nas suas DP plurianuais as orientações estratégicas para o período dos seus mandatos, que incluem: missão; valores; visão; objetivos estratégicos; objetivos operacionais; linhas de ação; indicadores de gestão; metas, e controlo da sua execução.

As DP plurianuais constituem-se como a orientação para a elaboração dos PA e subsequentes RA anuais, dois instrumentos fundamentais e de imperativo elementar de



gestão, cuja regulamentação já analisada<sup>26</sup>, determina a sua divulgação interna a todos os trabalhadores e externa através dos seus sítios oficiais na *Internet*. O mesmo se aplica aos PPRCIC, que deverão igualmente ser objeto de publicitação pública.

A maior parte das DP das FFAA (75%) contemplam objetivos estratégicos e operacionais no sentido de promover a melhoria continuada da comunicação com a sociedade, através da abertura das FFAA ao cidadão, da inovação das formas de comunicar e da difusão pública de informação das suas principais atividades, visando o reforço de imagem de credibilidade. No entanto, aparentemente, por parte de algumas organizações das FFAA, não existe uma estratégia claramente identificada de divulgação pública, de forma periódica e atualizada, das atividades e missões realizadas ou em curso, nem sobre divulgação de informação de natureza financeira.

No que respeita à compreensão e alinhamento por parte dos vários escalões de decisão das FFAA, relativamente à visão e aos objetivos estratégicos definidos pelos dirigentes máximos das FFAA, constata-se existirem mecanismos internos, através de um processo participativo firmado em ciclos de reuniões periódicas, quer a nível da estrutura superior, quer a nível de todos os CDC, que garantem a difusão das orientações estratégicas e permitem um claro entendimento e alinhamento dos vários escalões de decisão. Este mecanismo permite ainda conhecer o estado da execução do planeamento e de eventuais dificuldades na concretização de objetivos definidos, bem como promove uma maior aproximação e conhecimento das prioridades e da relevância de cada um dos processos na instituição como um todo.

Analizados os sítios oficiais da *Internet* dos três ramos das FFAA e do EMGFA, em diferentes datas, constata-se as seguintes taxas de cumprimento<sup>27</sup> quanto à publicitação dos PA, dos RA, dos PPRCIC e dos relatórios de execução anual dos PPRCIC:

- PA – taxa de cumprimento: 0%. Nenhuma das organizações tem publicitado o PA no sítio oficial da *Internet*, conforme estabelecido no artigo 10.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016i);
- RA – taxa de cumprimento: 50%. Duas organizações têm publicitado o RA no sítio oficial da *Internet*, conforme estabelecido no artigo 10.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016i);

---

<sup>26</sup> Conforme o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro e a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

<sup>27</sup> Rácio entre o número de organizações que publicita os documentos na *Internet* e o número total de organizações sujeitas ao cumprimento dessa disposição legal.



- PPRCIC – taxa de cumprimento: 100%. Todas as organizações publicitam o PPRCIC no sítio oficial da *Internet*, conforme Recomendação, de 1 de julho de 2015, do CPC (2015b);
- Relatórios anuais de execução dos PPRCIC - taxa de cumprimento: 75%. Três organizações têm publicitado os referidos documentos no sítio oficial da *Internet*, conforme Recomendação, de 1 de julho de 2015, do CPC (2015b);

Foi possível apurar que os PA e RA são elaborados, de uma forma geral, em consonância com o esquema tipo estabelecido na lei (Governo, 1996). Embora a maioria das organizações das FFAA tenha publicado os PA e RA no seu portal interno da *Intranet*, nem todos têm implementado esta prática de forma sustentada, não garantindo assim a divulgação interna dos documentos.

Releva-se o facto de todas as organizações das FFAA procederem a ajustamentos no PA em função dos orçamentos atribuídos após a publicação da Lei que aprova o Orçamento do Estado, em conformidade com o estipulado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Governo, 1992) e do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro (Governo, 1996), ou ainda em função de contingências políticas ou administrativas não previstas, conforme estipula o artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (AR, 2007).

Em relação aos quatro RA analisados, constata-se o seguinte:

- Nenhuma organização incorpora nos seus RA o relatório de execução anual do PPRCIC, conforme Recomendação, de 1 de julho de 2015 do CPC (2015b);
- Apenas uma organização tem implementado a autoavaliação de desempenho do serviço (SIADAP 1) e o QUAR incorporado no RA, conforme previsto no artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (AR, 2007);
- Apenas uma organização apresenta no RA a análise e justificação para os desvios verificados entre os objetivos planeados e os resultados obtidos. Nos restantes RA apenas são descritos os objetivos que não foram completamente concretizados, sem justificar de forma objetiva os desvios apurados, conforme estabelecido no artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (AR, 2007);
- Em algumas situações, constata-se que a informação constante nos RA, por possuir alguma complexidade e não estar suficientemente explicada, pode não ser facilmente percecionada pelo cidadão comum, não cumprindo com o



princípio da administração aberta consagrado no artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016i).

Para além da compreensibilidade referida anteriormente, na divulgação de informação através da *Internet* é fundamental garantir o seu fácil acesso. Nesta matéria, verifica-se que a informação disponibilizada em alguns sítios oficiais das FFAA na *Internet*, embora esteja acessível, não é acedida com um mínimo de esforço e de tempo, o que pode levar o cidadão a sentir-se desmotivado e a abdicar de obter a informação pretendida, o que contraria o princípio da administração aberta (AR, 2016i)

O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) tem em exploração um conjunto de módulos dedicados à área funcional financeira, entre os quais o módulo de Contabilidade Analítica ou *Controlling*, como é designado em linguagem SAP<sup>28</sup>. A Contabilidade Analítica permite, em termos genéricos, imputar custos aos produtos, às atividades desenvolvidas e às missões realizadas pela entidade. O módulo *Controlling* tem um elevado potencial na produção de informação, através do desenvolvimento e utilização de indicadores, que permitem aferir o desempenho, o que favorece o mérito das decisões de gestão.

No entanto, o seu potencial não se encontra totalmente aproveitado, na medida em que é necessário integrar todas as componentes do ciclo de gestão, nomeadamente o módulo de gestão dos Recursos Humanos e Vencimentos (RHV) que se encontra ainda em desenvolvimento, não permitindo ao gestor dispor de toda a informação, com robustez, relativa aos custos das suas atividades. A Contabilidade Analítica, quando devidamente explorada, constitui uma relevante ferramenta no processo de decisão e promove a quantidade e qualidade de informação que pode ser disponibilizada ao cidadão, fortalecendo assim a *accountability*.

Na opinião de todos os entrevistados, o MDN e o TC, consideram que as FFAA têm uma imagem de prestígio e de respeito, pela qualidade do desempenho na administração dos recursos financeiros.

As FFAA utilizam plataformas eletrónicas para os procedimentos de contratação pública nacional, o que constitui um espaço de interação entre os vários intervenientes nos contratos, mas também com o cidadão, aproximando as instituições ao cidadão, por incentivar a observação e o conhecimento das despesas públicas, o que constitui um bom

---

<sup>28</sup> Sistema integrado de gestão empresarial que divide a empresa por módulos associados a áreas específicas.



exemplo de transparência ao nível da execução orçamental. O recurso a Acordos Quadro, celebrados centralmente pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública e também pela Unidade Ministerial de Compras, possibilita a economia de escala e a desburocratização dos processos.

De relevar ainda que as FFAA são, permanentemente, objeto de ações de auditoria e de inspeção por parte da IGDN, da Inspeção-Geral das Finanças (IGF) e do TC, o que releva para a existência de um controlo permanente à gestão dos recursos alocados às FFAA (Vieira, 2017).

Embora, de uma forma geral, não exista uma estratégia claramente identificada sobre divulgação de informação financeira, existe no seio das FFAA uma forte cultura de responsabilidade e de transparência, relativamente à fiabilidade dos dados que integram as Contas de Gerência. Reconhece-se, no entanto, que existe margem para melhorar a informação que é disponibilizada ao cidadão, de prestar contas, o que significa, segundo Tavares (2008), explicar quanto, como, por quê, para quê se realizou determinada despesa.

O nível de abrangência da *accountability* nas nossas FFAA, embora cada vez mais próximo da realidade verificada em alguns países anglo-saxónicos<sup>29</sup>, é, no entanto, inferior devido a uma componente cultural grande, mas também a uma componente instrumental forte, dado que os sistemas informacionais que estão disponíveis para o apoio à decisão e com relevância para a *accountability*, são sistemas relativamente jovens, existindo um caminho ainda a percorrer neste campo (Ramalheira, 2017).

### **3.2. A responsabilidade**

Responsabilidade é a capacidade de alguém responder, de prestar contas decorrente de compromissos assumidos livremente ficando sujeito as todas as consequências daí decorrentes (Tavares, 2000).

O princípio da responsabilidade, consagrado constitucionalmente nos artigos 22.º, 117.º e 271.º da CPR (AR, 2005), constitui um elemento estrutural do nosso ordenamento jurídico e do Estado de Direito Democrático (Tavares, 2000).

A palavra responsabilidade é intrínseca a todos aqueles que gerem o dinheiro público, o qual deve ter como destino a satisfação de necessidades coletivas.

O controlo, independentemente da sua natureza, é uma atividade ao serviço da responsabilidade e, por outro lado, a prestação de contas é um mecanismo crucial para o apuramento de responsabilidade (Tavares, 2000).

---

<sup>29</sup> Como os Estados Unidos da América, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia.



O êxito do controlo financeiro externo depende, em grande medida, da eficácia e relevância da ação do CI. Porém, para que o controlo externo beneficie da atuação do CI, é fundamental que seja garantida a complementaridade dos dois tipos de controlo, bem como a existência de mecanismos que favoreçam a colaboração com o propósito de garantir a racionalidade do processo de controlo (Costa, 2012).

Um CI eficiente constitui uma ferramenta essencial na gestão de qualquer organismo, garantindo o respeito pela legalidade, permitindo aos vários escalões de decisão uma confiança nos processos e procedimentos, alertando, quando necessário, à implementação de medidas mitigadoras e corretivas nas várias fases dos processos, assegurando a fiabilidade, qualidade e a *accountability* da informação (Fachada, 2014).

Decorrente da análise realizada às LO do EMGFA (Governo, 2014d), da Marinha (Governo, 2014e), do Exército (Governo, 2014f) e da Força Aérea (Governo, 2014g), bem como aos DR que aprovam as orgânicas do EMGFA (Governo, 2015j), da Marinha (Governo, 2015g), do Exército (Governo, 2015h) e da Força Aérea (Governo, 2015i), e com base na informação recolhida no decurso das entrevistas, verifica-se que as FFAA, embora com características diferenciadas, integram nas suas estruturas órgãos de apoio aos seus dirigentes máximos no exercício da função controlo através de atividades de auditoria e de inspeção financeira, de acordo o Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho (Governo, 1998), que institui o “sistema de controlo interno da administração financeira do Estado” (SCI).

A IGDN, tal como as FFAA, integra a administração direta do Estado, através do MDN, e tem, no âmbito da LO do MDN (Governo, 2014c) e do DR, que aprova a orgânica da IGDN (Governo, 2015f), a missão e atribuição de garantir, de uma forma sistémica, preventiva e pedagógica, o acompanhamento e apreciação constante da execução das políticas no âmbito da defesa<sup>30</sup>, através da realização de auditorias no quadro de responsabilidades que lhe estão atribuídas no âmbito do SCI. A IGDN funciona como órgão de auditoria interna do MDN.

As FFAA, através dos seus órgãos de CI, realizam ações de auditoria e inspeção planeadas e inopinadas. As ações planeadas obedecem a planos anuais aprovados pelos dirigentes máximos, elaborados em função dos níveis de riscos existentes e divulgados internamente nos respetivos portais da *Intranet*. Face à estreita colaboração existente entre

---

<sup>30</sup> Inclui as FFAA e todos os serviços e organismos do MDN sujeitos à superintendência ou tutela do Ministro da DN.





os órgãos de CI das FFAA e a IGDN e, por outro lado, à articulação existente entre a IGDN, TC e a IGF, quer na avaliação da execução dos planos, quer na avaliação dos riscos, tem possibilitado que os planos anuais de inspeção nas FFAA incorporem prioridades da função inspetiva de órgãos externos nas próprias atividades inspetivas das FFAA.

O Plano de inspeções trienal da IGDN, assim que aprovado pelo Ministro da Defesa, é objeto de divulgação às entidades que serão auditadas e às respetivas Inspeções-Gerais dos ramos das FFAA (Vieira, 2017).

Existe já, nas FFAA e na DN, uma clara perceção que os princípios da boa gestão são um imperativo legal e que devem ser observados no âmbito da conformidade legal. Neste sentido, é notória uma atenção crescente dos órgãos de auditoria e de inspeção à qualidade da informação na prestação de contas e à apreciação dos processos na perspetiva dos critérios de economia, eficiência e eficácia, necessários à boa gestão. Conforme referem Moreno (2017) e Tavares (2017), a boa gestão é um imperativo consagrado na legislação nacional, alguma até de valor reforçado como a LOPTC (AR, 1997) e a LEO (AR, 2015b), e, como tal, qualquer ato praticado pelo gestor público que não obedeça aos critérios de economia, eficiência e eficácia, é automaticamente considerado ato ilegal.

Atualmente, a prestação de contas interna efetuadas pelos CDC, em termos contabilísticos, é materializada fundamentalmente através de mapas extraídos a partir de registos contabilísticos residentes no SIGDN, o que não permite uma avaliação permanente sobre o cumprimento dos critérios subjacentes à boa gestão. Esse tipo de análise exige o exame documental dos processos, o que só ocorre quando é feita a solicitação dos mesmos, pelos órgãos de CI, ou no decurso de auditorias e inspeções. O exame documental na perspetiva da boa gestão requer tempo dedicado à análise e o envolvimento de recursos humanos, atualmente um recurso escasso e em défice em alguns órgãos de CI das FFAA.

A responsabilização pelo desempenho de um CDC deve ser analisada com referência a métricas e a indicadores de gestão que permitam uma apreciação objetiva, clara e inequívoca do desempenho, face aos objetivos atingidos. Os decisores têm que dispor de informação em tempo que permita melhorar as suas decisões e que possibilite ao dirigente máximo do serviço acompanhar em permanência o desempenho da organização. Para isso é fundamental a implementação do QUAR (Lopes, 2017) e a entrada em exploração plena do módulo de Contabilidade Analítica (Ramalheira, 2017).



### 3.3. Síntese conclusiva

Da análise efetuada à documentação estruturante do ciclo de gestão dos ramos das FFAA e do EMGFA, aos dados recolhidos no decurso das entrevistas realizadas, da observação do tipo de informação que é divulgada ao cidadão nos sítios oficiais da *Internet*, é possível concluir que, internamente, existem mecanismos de divulgação que permitem a compreensão e o alinhamento aos objetivos estratégicos pelos vários escalões de decisão nas FFAA. No entanto, no que se refere à publicitação pública de alguns documentos estruturantes do ciclo de gestão, cuja divulgação nos sítios oficiais na *Internet* é obrigatória, existem algumas lacunas que carecem de ser colmatadas.

Para além da falta de divulgação pública de alguns documentos, parte da informação constante nos documentos requer alguma reflexão e ajustamento, tendo em conta o público-alvo e, portanto, deve ser apresentada de forma a ser compreendida pelo cidadão de cultura média.

Nas FFAA existe uma forte cultura de responsabilidade, de transparência, e vontade de bem-fazer, o que se reflete na imagem de prestígio e de competência que as FFAA têm junto da IGDN (Vieira, 2017) e do TC (Moreno, 2017; Tavares, 2017) e que decorre, também, do facto das FFAA disporem de órgãos de auditoria e inspeção que exercem o CI das atividades de gestão orçamental e financeira de forma contínua e focada cada vez mais na qualidade da prestação de contas e na avaliação da boa gestão, e ainda pelo facto de existir uma estreita coordenação com os órgãos de controlo externo, o que permite uma maior eficiência e eficácia na função controlo em termos globais.

Existem algumas condicionantes à exploração plena do módulo de Contabilidade Analítica, decorrente do facto do módulo de RHV ainda se encontrar em fase de desenvolvimento, perspetivando-se que após alcançado este desiderato, melhorará a divulgação de informação ao cidadão.

A implementação do QUAR para avaliação do desempenho dos serviços é ainda muito reduzida nas FFAA, mas existe a consciência da sua mais-valia e a intenção na sua implementação. É importante pensar o processo de gestão através do desempenho como um meio de prestação de contas de forma sistemática.

A caracterização efetuada ao ciclo de gestão das FFAA permite concluir que as atividades desenvolvidas no âmbito da gestão financeira pelas FFAA cumprem de forma significativa e abrangente com os princípios subjacentes da *accountability*, havendo, no entanto, margem para melhorar: o controlo sobre a prática da boa gestão financeira, com



impacto nos princípios de prestação de contas, responsabilidade e transparência; na divulgação pública de informação à sociedade, com impacto no princípio da prestação de contas e transparência; nas justificações prestadas ao cidadão quanto à aplicação dada aos recursos alocados à defesa e quanto a eventuais desvios obtidos face aos objetivos pretendidos, com impacto no princípio da prestação de contas e da transparência.

Desta forma, considera-se ter sido respondida à QD 2 e atingido o OE 2.



#### 4. Fortalecer a *accountability*

Como refere Lopes (Lopes, 2017), o conceito de *accountability* vai entrando pouco a pouco no nosso léxico, embora os aspetos centrais que decorrem deste conceito já se encontrem vertidos em muita legislação nacional onde as responsabilidades estão claramente identificadas ao nível dos diplomas orgânicos e dos despachos de delegação de competências, bem como a transparência através do recurso às plataformas eletrónicas no âmbito da contratação pública. O SIADAP (AR, 2007) e o novo regime de acesso à informação administrativa (AR, 2016i) trazem um novo reforço ao princípio da transparência, através da publicitação de informação ao cidadão. Em termos de produção legislativa, embora um pouco dispersa, os princípios já se encontram refletidos no normativo jurídico (Lopes, 2017).

##### 4.1. Análise (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*)

A matriz SWOT<sup>31</sup> constitui uma das ferramentas de gestão que permite proceder à análise e verificação da situação da organização no ambiente em que atua ou para se posicionar estrategicamente nesse ambiente. Esta análise é efetuada relacionando as oportunidades e ameaças provenientes do ambiente externo, que a organização não controla, com as potencialidades e vulnerabilidades identificadas no ambiente interno, visando identificar linhas de ação com o propósito de aproveitar as oportunidades, colmatar as vulnerabilidades, explorar as potencialidades e superar as ameaças, permitindo assim melhorar o desempenho da organização (Silva, et al., 2010).

A partir do cruzamento dos elementos da matriz SWOT, foram identificadas um conjunto de potenciais linhas de ação, agregadas em quatro categorias, em função do tipo de efeito que se pretende obter no âmbito da *accountability*, conforme exposto no Apêndice E. As potenciais linhas de ação propostas, sem serem demasiado ambiciosas nem especulativas, face à realidade existente em alguns países anglo-saxónicos que se encontram na vanguarda da cultura da *accountability*, pretendem, no entanto, dar um contributo para a consolidação da *accountability* nas FFAA, aumentar a eficiência na gestão dos recursos e aproximar o cidadão às FFAA e aos assuntos da defesa.

Assim, de acordo com a matriz SWOT constante no Apêndice E, encontram-se elencadas na tabela 4 as potenciais linhas de ação agregadas em quatro categorias.

---

<sup>31</sup> SWOT é a sigla dos termos ingleses *Strengths*, (Potencialidades), *Weaknesses* (Vulnerabilidades), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats*. (Ameaças).



Tabela 4 – Potenciais linhas de ação

<b>1. Linhas de ação com o propósito de incrementar o grau de eficiência na gestão dos recursos</b>
<b><i>Linha de ação 1</i></b> <b><i>Impacto nos princípios: prestação de contas, responsabilidade e transparência</i></b> Incrementar auditorias de boa gestão através da análise documental por forma a aferir o cumprimento dos critérios de economia, eficiência e eficácia nos processos de contratação pública. <b><i>Racional</i></b> – O quadro jurídico vigente dispõe de um conjunto de normas legais que obriga ao cumprimento destes princípios. Releva-se o artigo 52.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (AR, 2015b), LEO, lei de valor reforçado, e que estipula, no âmbito dos princípios gerais da despesa, que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que satisfaça os critérios de economia, eficiência e eficácia.
<b><i>Linha de ação 2</i></b> <b><i>Impacto nos princípios: prestação de contas e responsabilidade</i></b> Fortalecer a cooperação entre os vários órgãos de auditoria e inspeção interna das FFAA com a IGDN e, entre a IGDN com o TC e a IGF. <b><i>Racional</i></b> – Potenciar a racionalidade dos planos de auditorias das várias entidades de controlo interno e externo, através de uma intervenção o mais integrada possível entre os órgãos de controlo.
<b><i>Linha de ação 3</i></b> <b><i>Impacto nos princípios: prestação de contas, responsabilidade e transparência</i></b> Promover a exploração plena do módulo de Contabilidade Analítica do SIGDN, assim que concretizada a entrada em produtivo do módulo de RHV, e sensibilizar os vários escalões de decisão para as vantagens na utilização da ferramenta de <i>Controlling</i> para o mérito da decisão da gestão. <b><i>Racional</i></b> – A exploração em pleno do módulo de Contabilidade Analítica constituirá uma ferramenta de relevância no apoio à decisão, o que por um lado, promove o incremento da eficiência na utilização dos recursos financeiros e, por outro, favorece o aumento da qualidade de informação que fica disponível para eventual divulgação pública.



#### ***Linha de ação 4***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas, responsabilidade e transparência***

Implementar o SIADAP 1 assente num QUAR, em articulação com o ciclo de gestão, a qual deve integrar o RA, acompanhada de informação justificativa sobre o incumprimento de ações ou projetos não executados ou com resultados aquém dos pretendidos.

**Racional** – É um imperativo legal consagrado na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (AR, 2007). Permite aferir melhor o desempenho da instituição e promove a visibilidade da atuação dos serviços perante o cidadão.

#### ***Linha de ação 5***

##### ***Impacto no princípio da transparência***

Garantir que todos os contratos por ajuste direto fora do regime simplificado sejam conduzidos nas plataformas eletrónicas da contratação pública.

**Racional** – Esta recomendação não decorre de qualquer evidência observada, no entanto, de acordo com a alínea g) do artigo 115.º do “Código dos Contratos Públicos” (CCP) (Governo, 2008), é possível instruir processos de despesa por ajuste direto fora da plataforma eletrónica, caso por exemplo, as entidades convidadas não reúnam condições para interagir com a referida plataforma eletrónica, expediente que deve ser utilizado o menos possível. A obrigação de utilização de plataformas eletrónicas na formação de contratos e, uma vez celebrados, a publicação dos mesmos nas plataformas, tem como objetivo promover a transparência nas transações realizadas pelas entidades adjudicantes.

#### ***Linha de ação 6***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Reduzir o recurso ao procedimento do ajuste direto previsto no CCP (Governo, 2008) e, quando utilizado, deve ser objeto de especial fundamentação, garantindo sempre a concorrência mediante consulta a vários potenciais concorrentes.

**Racional** – Faz parte integrante da Recomendação do CPC, de 7 de janeiro (2015a) e contribui para garantir a transparência nos procedimentos de contratação pública e da boa gestão financeira.



### ***Linha de ação 7***

#### ***Impacto nos princípios: responsabilidade e transparência***

Implementar no âmbito do MDN, pela equipa de desenvolvimento do SIGDN, uma alteração aos documentos extraídos do SIGDN que acompanham os processos de despesa, designados por “Proposta para adoção de procedimento e realização da despesa” e “Proposta de adjudicação”, de forma a contemplarem na parte correspondente ao “Procedimento utilizado”, um texto em forma de declaração, a ser assinada pelo responsável pela instrução do processo de despesa, onde afere que o processo cumpre com os critérios de economia, eficiência e eficácia, estabelecidos na LEO, e no caso de não cumprimento, justificar os motivos. Qualquer uma das situações deve ser fundamentada para eventual verificação pelos órgãos de controlo interno ou externo.

**Racional** – Atualmente os referidos documentos apenas contemplam o tipo de procedimento adotado<sup>32</sup> e o respetivo enquadramento legal em termos de articulado do CCP (Governo, 2008). Esse texto pode funcionar como um lembrete, a quem tem responsabilidade de instruir o processo, que a conformidade legal abrange também o cumprimento da boa gestão e o seu não cumprimento constitui um ato ilegal, sancionável na lei através de responsabilidade financeira sancionatória efetivada pelo TC.

### ***Linha de ação 8***

#### ***Impacto no princípio da transparência***

Reavaliar a dependência técnica e funcional do órgão de auditoria que desempenha a função de controlo interno no âmbito do EMGFA.

**Racional** – A Direção de Finanças do EMGFA tem a missão de assegurar a administração dos recursos financeiros alocados ao EMGFA e dispõe de autonomia de execução orçamental. Em simultâneo, a Direção de Finanças tem na sua estrutura o Serviço de Auditoria Financeira e Patrimonial, que exerce as funções de controlo interno. De acordo com o “Glossário dos Termos Comuns das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da CPLP” (TC, 2002), “(...) a auditoria interna deve ser independente no seio da organização e reportar diretamente à direção.”.

<sup>32</sup> Tipos de procedimento previsto no artigo 16.º do CCP (ajuste direto, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação e diálogo concorrencial)



### ***Linha de ação 9***

#### ***Impacto nos princípios: responsabilidade e transparência***

Garantir a assessoria jurídica aos CDC de forma isenta e independente, nos momentos de tomada de decisão.

**Racional** – A falta de conhecimentos na área da gestão financeira ou a falta de rigor nestes domínios, temperado negativamente por um grande voluntarismo, sem conhecimento detalhado dos processos, pode ser a receita para resultados menos desejados.

De acordo com o n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC (AR, 1997), a responsabilidade financeira reintegratória<sup>33</sup> pode recair nos agentes que nas informações produzidas para os dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência em conformidade com a lei.

## **2. Linha de ação com o propósito de reforçar o orçamento disponível através de fontes de financiamento supletivas**

### ***Linha de ação 10***

#### ***Impacto no princípio de prestação de contas***

Identificar e apresentar candidaturas a programas de financiamento a nível nacional e a nível de Fundos Comunitários.

**Racional** – Como complemento ao orçamento anual atribuído, as fontes de financiamento supletivas permitem viabilizar a concretização de projetos e atividades de cariz não exclusivamente militar, essenciais ao apoio prestado à sociedade e ao cidadão.

## **3. Linhas de ação com o propósito de melhorar a informação disponibilizada aos stakeholders e a formação no âmbito da gestão financeira aos futuros CDC.**

### ***Linha de ação 11***

#### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Contemplar nas DP objetivos estratégicos e operacionais claramente dirigidos à divulgação interna e externa de informação no âmbito da gestão financeira.

**Racional** – Vincar o claro compromisso da relevância de fortalecer a comunicação com a

<sup>33</sup> Conforme o artigo 63.º da LOPTC, quando forem vários os responsáveis, a responsabilidade é considerada solidária, o que significa que o pagamento pode ser efetuado na totalidade por qualquer dos agentes responsáveis, que extingue o procedimento instaurado.





sociedade através da prestação de contas ao cidadão e da transparência.

#### ***Linha de ação 12***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Implementar, de forma sustentada, a publicação interna dos PA e RA nos portais da *Intranet* das respectivas organizações.

**Racional** – É um imperativo legal previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro (Governo, 1996). Promove o envolvimento e a motivação dos *stackholders* internos nos processos de decisão estratégica.

#### ***Linha de ação 13***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Incluir no RA, para além da apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, já prevista na lei (Governo, 1996), uma nota justificativa sobre os desvios verificados entre os resultados alcançados e os planeados no PA.

**Racional** – Melhorar a prestação de informação e consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública.

#### ***Linha de ação 14***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Incluir, num capítulo próprio do RA, o relatório anual de execução do PPRCIC, de acordo com a recomendação da CPC, de 1 de julho (2015b).

**Racional** – Contribuir para uma cultura de prevenção de riscos e promoção de uma política de transparência na gestão pública, nomeadamente, nas atividades consideradas, no âmbito da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro (AR, 2008), de risco agravado, como as que abrangem a contratação pública.

#### ***Linha de ação 15***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Publicitar os PA e os RA no sítio oficial da *Internet*, devendo ser assegurada a compreensibilidade da informação conforme o princípio da administração aberta consagrada na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016i). De acordo com Moreno (2017), a informação deve ser divulgada de forma a ser perceptível pelo grau cultural



médio da população, caso contrário não existe transparência.

**Racional** – A divulgação do PA e RA é um imperativo legal consagrado no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro (Governo, 1996) e reforçado na Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016i), que transpõe para a legislação nacional a Diretiva 2003/98/CE, de 17 de novembro, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, relativa à reutilização de informação do setor público e promove a visibilidade da atuação dos serviços perante os cidadãos, o que se traduz em maior transparência.

#### ***Linha de ação 16***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Melhorar o processo de acesso à informação disponibilizada nos sítios oficiais na *Internet*.

**Racional** – A informação deve estar disponível, e ser de acesso fácil, como “à distância de um simples clique”. O cidadão deve sentir-se bem-vindo e orientado quando entre no espaço virtual das FFAA, o que só por si constitui uma demonstração de transparência e de respeito pelo cidadão.

#### ***Linha de ação 17***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Comunicar de forma profissional e competente com o cidadão através das novas tecnologias de informação e comunicação.

**Racional** – Na divulgação de informação ao cidadão, deve ser assegurada a compreensibilidade, a integridade e autenticidade, a qualidade, bem como a sua acessibilidade, o que favorece a aproximação do cidadão às FFAA. As novas tecnologias permitem uma divulgação mais rápida e com maior abrangência.

#### ***Linha de ação 18***

##### ***Impacto no princípio da transparência***

Implementar nas páginas oficiais da *Internet* das FFAA uma funcionalidade que permita ao cidadão colocar diretamente comentários ou solicitar informações ou esclarecimentos e com a emissão de comprovativo do registo dessa ação.

**Racional** – De acordo com a Associação Cívica Transparência e Integridade, os cidadãos têm dificuldades em colocar questões às instituições públicas e sem informação os cidadãos não têm capacidade para participar, de forma ativa, na vida democrática e



constituírem-se como agentes da transparência. A associação cívica critica o facto de muitas vezes a relação entre o cidadão e as instituições públicas ficar reduzida a uma pequena caixa de sugestões. Esta associação foi distinguida com um prémio internacional pelo projeto para a criação de uma plataforma destinada a aproximar cidadãos e instituições públicas (Público, 2014). Desenvolver uma cultura de transparência.

#### ***Linha de ação 19***

##### ***Impacto no princípio da transparência***

Implementar internamente um conjunto de regras claras e facilmente entendidas relacionadas com o acesso à informação por parte do cidadão.

**Racional** – Desenvolver uma cultura de transparência.

#### ***Linha de ação 20***

##### ***Impacto no princípio da transparência***

Tornar os sítios oficiais das FFAA na *Internet* mais apelativos, no que se refere à linguagem gráfica (nos casos em que se justifique).

**Racionais** – Alguns sítios oficiais na Internet apresentam uma arquitetura gráfica ultrapassada e pouco atrativa. É necessário investir numa imagem mais apelativa e que favoreça o objetivo de divulgar informação ao cidadão.

#### ***Linha de ação 21***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e responsabilidade***

Implementar ações de formação e sensibilização junto dos vários níveis de decisão das FFAA para matérias relacionadas com a gestão financeira, como as normas vertidas nas Leis do Orçamento, nos Decretos-Leis de execução orçamental, na LEO, sobre os aspetos da tramitação processual da contratação pública, na boa gestão dos recursos financeiros e, nomeadamente, sobre os princípios da *accountability*.

**Racional** – É importante que exista uma sensibilização, desde cedo, para os conceitos inerentes à gestão financeira. Pode não se revelar fácil a transição que é necessária operar na estrutura mental a quem, durante cerca de 20 ou 25 anos, teve como enfoque cumprir a missão, com a tónica colocada na eficácia. Quando são assumidas responsabilidades de topo nas FFAA, como gestor, implica que o enfoque da ação não pode estar apenas na eficácia, mas também nos restantes critérios da boa gestão.



### ***Linha de ação 22***

#### ***Impacto nos princípios: prestação de contas, responsabilidade e transparência***

Incrementar a sensibilidade para as questões ambientais e para a legislação sobre esta matéria.

**Racional** – A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (AR, 2016b), aplicável a todos os órgãos do Estado, impõe a recolha e divulgação de dados que, em resultado das suas atividades, afetem ou possam afetar o ambiente. A este propósito, a França já adotou um quarto princípio associado à boa gestão. Aos três princípios já consignados pelos anglo-saxónicos, (“3Es” - economia, eficiência e eficácia), foi adicionado o “ambiente”, em francês (*environnement*) e em inglês (*environment*), passando a boa gestão a ser identificada por “4Es”. Em português podemos recorrer a um outro termo, com o mesmo efeito - o “ecológico”.

Contribuir para a transparência através da efetivação do direito fundamental de acesso à informação. Hoje, é cada vez mais um dever social respeitar as normas ambientais. É uma questão de solidariedade intergeracional. No futuro, não bastará avaliar apenas o resultado em termos de custo-benefício, sem atender ao impacto ambiental. No entanto, é necessário aguardar por uma iniciativa legislativa que consagre este critério no âmbito da contratação pública.

## **4. Linhas de ação com o propósito de dinamizar a abertura das FFAA à sociedade através da promoção das atividades desenvolvidas**

### ***Linha de ação 23***

#### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Promover a divulgação de atividades e missões das FFAA nos sítios oficiais da *Internet* e nas redes sociais, nomeadamente, as de maior visibilidade, como as missões de busca e salvamento, de transporte de órgãos, de defesa do espaço aéreo e marítimo, no combate a incêndios, no combate ao narcotráfico e ao material contrafeito, às missões internacionais de combate à pirataria, à criminalidade organizada, à cooperação com as universidades no âmbito do desenvolvimento científico, etc.

**Racional** – Contribuir para que o cidadão conheça e compreenda o contexto da DN e das FFAA e compreenda de que forma é obtido o retorno que é gerado pelos seus impostos.



#### ***Linha de ação 24***

##### ***Impacto nos princípios: prestação de contas e transparência***

Implementar, no âmbito da Secretaria-Geral do MDN, como coordenador do programa orçamental da Defesa, uma estrutura que disponibilize ao cidadão dados relevantes sobre a participação das FFAA nas missões nacionais e internacionais e das atividades desenvolvidas no apoio direto à sociedade e ao cidadão. Este tipo de iniciativas pode, eventualmente, decorrer nos dias da convocatória do Dia da Defesa Nacional, no período em que decorrem as celebrações do Dia dos ramos das FFAA, no Dia de Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas, em zona contígua à área dedicada às exposições estáticas de meios e de demonstração de capacidades.

**Racional** – Considera-se ser necessário dar a conhecer ao cidadão o valor do orçamento das FFAA, o custo de uma fragata da classe “Vasco da Gama” em missão durante a operação “Atalanta” no combate à pirataria ao largo da Costa da Somália, o custo de um Batalhão do Exército em missão no Kosovo para garantir a segurança da população e do território, o custo de um salvamento em pleno oceano Atlântico envolvendo um helicóptero EH-101 Merlin e um meio naval, o custo de uma missão de interceção e escolta de aeronaves russas realizada com uma parelha de caças F-16, e informar também o cidadão que as operações de combate ao contrabando tem repercussões positivas no cidadão como contribuinte, bem como a exposição das nossas obrigações como membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

**Fonte:** (Autor, 2017)

#### **4.2. Síntese Conclusiva**

Fazendo uma análise às linhas de ação que concorrem para cada uma das categorias identificados na matriz SWOT, é possível verificar que do total das 24 linhas de ação propostas, 12 das quais têm como propósito melhorar a informação disponibilizada ao cidadão, com recurso a ações que minimizam os efeitos negativos das vulnerabilidades internas, aproveitando as oportunidades reveladas no ambiente externo e, outras nove têm como objetivo incrementar o grau de eficiência na gestão dos recursos financeiros, através de linhas de ação que tiram partido das oportunidades externas, maximizando as potencialidades internas.



As potenciais linhas de ação, no seu conjunto, constituem um contributo para reforçar os princípios de prestação de contas, da responsabilidade e da transparência, e consequentemente para consolidar a *accountability* nas FFAA.

Com as potenciais linhas de ação propostas na tabela 4, considera-se ter sido respondida à QD 3 e alcançado o OE 3.



## Conclusões

A *accountability* é um tema central na AP contemporânea.

Hoje, assiste-se a uma crescente percepção do cidadão pelos seus direitos e deveres de cidadania, que exige da AP maior sustentabilidade das finanças públicas, mais transparência, responsabilização e prestação de contas ao cidadão sobre o mérito das decisões dos gestores públicos, que devem ter como objetivo a satisfação de necessidades coletivas.

O presente trabalho de investigação tem como OG analisar o processo de consolidação da *accountability* no ciclo de gestão das FFAA, tema atual e de relevante importância, cuja análise tem como corolário contribuir para incrementar os níveis de eficiência na gestão dos recursos afetos à defesa e aproximar o cidadão às suas FFAA.

Para o efeito foi utilizada uma estratégia de investigação do tipo eminentemente qualitativa, seguindo um raciocínio do tipo dedutivo e um desenho de pesquisa de Estudo de Caso. A recolha de dados foi baseada em documentação sobre a temática da *accountability*, no normativo jurídico vigente, na documentação estruturante das FFAA, na observação de práticas existentes em alguns países anglo-saxónicos, na vanguarda desta matéria, complementada com entrevistas realizadas a dirigentes de topo na área financeira das FFAA e a dirigentes de instituições de inspeção e de controlo externo. Através da realização de uma análise SWOT, ao ambiente interno e externo das FFAA, identificaram-se potenciais linhas de ação futuras.

O trabalho foi organizado em quatro capítulos, o primeiro dedicado à contextualização do tema e à metodologia seguida na investigação, sendo os capítulos subsequentes consagrados a responder às questões derivadas.

No primeiro capítulo, enquadrrou-se conceptualmente o tema verificando-se que o conceito anglo-saxónico *accountability* tem um leque diversificado de definições na literatura internacional, nem sempre compatíveis. O conceito tem evoluído ao longo dos vários modelos de Estado e de AP, revelando uma capacidade elástica de ampliação ao longo das últimas décadas. Os princípios comuns considerados estruturantes e cruciais para a existência da *accountability* são a prestação de contas, responsabilidade e transparência, razão pela qual a tradução mais utilizada para português do termo *accountability* (prestação de contas) não acomoda a sua verdadeira abrangência. Releva-se ainda a existência de uma correlação direta entre o nível de cultura da *accountability* de uma sociedade, com a



evolução da consciência dos direitos de cidadania, do respeito pelo Estado de Direito Democrático e pelo nível de cultura democrática dessa sociedade.

No segundo capítulo, dando resposta à QD 1 “*De que forma os princípios da accountability no âmbito da gestão financeira se encontram consagrados no ordenamento jurídico vigente?*”, apurou-se que o ordenamento jurídico, embora de forma dispersa, tem vindo a consagrar ao longo das últimas décadas, de forma bastante abrangente, todo um conjunto de normas com relevância para a *accountability*, as quais incorporam um conjunto de princípios, que concorrem para os três princípios estruturantes da *accountability*, como o princípio da boa gestão, o princípio da proporcionalidade e o princípio da administração aberta. Foram ainda atribuídas competências ao TC para a efetivação de responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias aos responsáveis públicos que não cumpram os preceitos da lei ou se verifique o não acatamento reiterado e não justificado de recomendações emanadas por aquele tribunal. Releva-se ainda que, para além da responsabilidade financeira, aos responsáveis públicos, pode ainda ser imputada responsabilidade disciplinar, civil e criminal, podendo afirmar-se que existem condições no quadro legal que permitem gerir bem e controlar bem.

No terceiro capítulo, dando resposta à QD 2 “*Como se caracteriza o ciclo de gestão das Forças Armadas à luz dos princípios da accountability?*”, constata-se que nas FFAA existe uma forte cultura de responsabilidade e de transparência na prestação das contas de gerência ao TC, decorrente de ações de controlo interno e externo permanentes, de um enfoque cada vez maior dos órgãos de controlo interno na apreciação da boa gestão financeira, na introdução e exploração de sistemas integrados de gestão e na utilização de plataformas eletrónicas no âmbito da contratação pública, de acesso público, fundamentais para a transparência, com relevância para a *accountability* e, consequentemente, para a credibilidade das FFAA.

Também o ciclo de gestão das FFAA, cumpre de forma significativa os princípios subjacentes da *accountability*. Porém, foram identificadas as seguintes vulnerabilidades: na abrangência da apreciação dos critérios de economia, eficiência e eficácia, que caracterizam a boa gestão financeira, que carece ser incrementada, com impacto nos princípios de prestação de contas, responsabilidade e transparência; na componente de divulgação pública de informação à sociedade, com impacto nos princípios da prestação de contas e da transparência; na escassez de justificação quanto à aplicação dada aos recursos alocados à defesa e na justificação relativa a objetivos não concretizados ou parcialmente





atingidos, com impacto nos princípios da prestação de contas, da responsabilidade e da transparência.

Algumas das vulnerabilidades apresentadas são facilmente ultrapassadas no médio e curto prazo, outras apenas poderão ser ultrapassadas nos próximos ciclos de gestão, como a exploração plena do módulo de contabilidade analítica e a implementação do quadro de avaliação e responsabilização, no âmbito do SIADAP 1, que constituirão um relevante contributo para o apoio ao mérito da decisão de gestão e um importante passo na direção dos princípios da *accountability*;

No quarto capítulo, dando resposta à QD 3 “*Que linhas de ação podem contribuir para consolidar a accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas?*” foram propostas um total de 24 linhas de ação, suportadas na análise SWOT ao ambiente interno e externo das FFAA que, sem serem demasiado ambiciosas ou especulativas, visam sobretudo colmatar as vulnerabilidades e explorar as potencialidades identificadas, podendo contribuir para fortalecer a *accountability* nas FFAA, aumentar a eficiência e aproximar o cidadão contribuinte às suas FFAA.

As respostas às questões derivadas permitiram responder à QC “*Qual o âmbito e abrangência dos princípios subjacentes da accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas?*”, cumprindo assim o OG da presente investigação.

Como contributo para o conhecimento foram identificadas recomendações, sustentadas nas potenciais linhas de ação destinadas a fortalecer o processo da *accountability* no ciclo de gestão das FFAA, sublinhando-se em particular as que se destinam ao cumprimento de disposições legais vigentes, a melhorar a comunicação com o cidadão e a incrementar o grau de eficiência na gestão dos recursos financeiros.

Considerando que o conceito de *accountability* é ainda relativamente recente na nossa sociedade, considerando também que as sociedades modernas apresentam desafios cada vez mais complexos, que exigem novas formas de agir e pensar a *accountability*, e considerando ainda as limitações associadas à investigação, propõe-se, como recomendação de futuros trabalhos, que seja estendida a análise do processo de consolidação da *accountability* às componentes de gestão dos recursos materiais, humanos e informacionais (tecnologias de informação) das FFAA, assegurando assim a permanente prossecução do interesse público e uma resposta profissional e eficiente às exigências de escrutínio do cidadão contribuinte e da sociedade.



## Bibliografia

- Aaker, D. A., Kumar, V., Leone, R. P. & Day, G. S., 2013. *Marketing research*. 11<sup>a</sup> ed. USA: John Wiley & Sons, Inc..
- Abrucio, F. L., 1997. *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasil: Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).
- Abrucio, F. L. & Loureiro, M. R., 2005. *Finanças pública, democracia e accountability*. São Paulo: Elsevier.
- Albuquerque, C., Medeiros, M. & Feijó, P., 2006. *Gestão de Finanças Públicas*. Brasília: Editora Gestão Pública.
- Amaral, D. F. d., 2001. *Curso de Direito Administrativo*. 2<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. F. d., 2015. *Curso de Direito Administrativo*. 4<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- AR, 1989. *Lei de Bases da Condição Militar* (Lei n.º 11/89, de 1 de junho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1990. *Aprova a Lei de Bases da Contabilidade Pública* (Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1997. *Decreta a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2001. *Lei de enquadramento orçamental* (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2004. *Aprova a lei quadro dos institutos públicos* (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2005. *7.ª Alteração à Constituição da República Portuguesa* (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2006. *Quarta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto* (Lei n.º 46/2006, de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2007. *Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública* (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008. *Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção* (Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro). Lisboa: Diário da República.



- AR, 2009a. *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009b. *Aprova a nova Lei de Defesa Nacional* (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014a. *Aprova o Regime do Segredo de Estado* (Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014b. *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho* (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014c. *Aprova a orgânica de bases da organização das Forças Armadas* (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2015a. *9ª alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovado pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto* (Lei n.º 20/2015, de 9 de março). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2015b. *Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental* (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2016a. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019* (Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2016b. *Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos* (Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2016c. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017* (Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2016d. *Aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2017* (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Araújo, J. F. F. E. d., 2000. *O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração: Reforma do Estado e a Administração Pública Gestonária..* Lisboa: ISCS.
- Assembleia Constituinte, 1976. *Constituição da República Portuguesa* (Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789. [Em linha] Disponível em: [http://www.ambafrance-br.org / A-Declaracao - dos - Direitos - do - Homem- e- do - Cidadao](http://www.ambafrance-br.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao) [Acedido em 29 março 2017].



- Aucoin, P., 1990. *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principies, Paradoxes and Pendulums. Governance*. s.l.:s.n.
- Behn, R. D., 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bilhim, J., 2014. *ler.letras.up.pt*. [Em linha] Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/12733.pdf> [Acedido em 2 fevereiro 2017].
- Bobbio, N., 2007. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Campos, A. M., 1990. [Em linha] Disponível em: <https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf> [Acedido em 22 dezembro 2016].
- Capucho, J. I. M., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas* [Entrevista]. Amadora (17 março 2017).
- Carapeto, C. & Fonseca, F., 2006. *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. 2ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Carmo, J. F. d., 1995. *Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira*. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23, janeiro/setembro de 1995. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Carvalho, E. R. d., 2001. *Reengenharia na Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. R. d., 2007. *www.academia.edu*. [Em linha] Disponível em: [https://www.academia.edu/3603359/Nova\\_Gest%C3%A3o\\_P%C3%BAblica](https://www.academia.edu/3603359/Nova_Gest%C3%A3o_P%C3%BAblica) [Acedido em 6 dezembro 2016].
- Carvalho, E. R. d., 2008. *Reforma Administrativa sob o mote da New Public Management. Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Ceneviva, R., 2006. *Accountability: Novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente..* São Paulo: Anpad.
- Chiavenato, I., 2000. *Administração: Teoria, Processo e Prática*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books.
- Clarke, J. & Newman, J., 1997. *The Managerial State*. London: Sage Publications.
- Comunidade Económica Europeia, 2001. *Governança Europeia - Um Livro Branco - Comissão das Comunidades Europeias (CEE), Bruxelas, COM(2001) 428 final*. [Em



linha] Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri= URI\\_SERV %3A110109](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URI_SERV%3A110109) [Acedido em 29 dezembro 2016].

Conselho da União Europeia, 2002. *Institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (Regulamento (CE, Euratom) N.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho)*. [Em linha] Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu / LexUriServ/ LexUriServ.do?uri = OJ:L:2002:248:0001:0048:PT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:PT:PDF) [Acedido em 6 fevereiro 2017].

Correia, L. O. F. V. d. J., 2006. *O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira: Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Costa, P. J. N. d., 2012. *O Tribunal de Contas e a boa governança: Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CPC, 2009. *Conselho de Prevenção da Corrupção*, Lisboa: CPC.

CPC, 2010. *Conselho de Prevenção da Corrupção*, Lisboa: CPC.

CPC, 2015a. *Conselho de Prevenção da Corrupção*, Lisboa: CPC.

CPC, 2015b. *Conselho de Prevenção da Corrupção*, Lisboa: CPC.

Denhardt, J. & Denhardt, R., 2007. *The New Public Service. Serving, not Steering..* New York: M.E. Sharpe.

Direção-Geral do Orçamento, s.d. *Manual de procedimentos: Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)*, Lisboa: DGO.

Ebrahim, A., 2003. *Accountability in Practise: Mechanisms for NGOs*. [Em linha] Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00014-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00014-7) [Acedido em 5 fevereiro 2017].

Escorrega, L. C. F., 2008. *A Responsabilidade Financeira dos Comandantes, Directores ou Chefes: Sua aplicação nos três Ramos das Forças Armadas*, Lisboa: IESM.

Etzioni, A., 2010. [Em linha] Disponível em: [https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni / documents / 295Transparency.pdf](https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/295Transparency.pdf) [Acedido em 27 fevereiro 2017].

European Commission, 2001. [https://ec.europa.eu/commission/index\\_en](https://ec.europa.eu/commission/index_en). [Em linha] Disponível em: [http://europa.eu /rapid/ press-release\\_DOC -01-10 \\_en.htm](http://europa.eu /rapid/ press-release_DOC -01-10 _en.htm) [Acedido em 4 fevereiro 2017].

European Commission, 2003. [Em linha] Disponível em: [http://ec.europa.eu / governance / docs/comm\\_rapport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu / governance / docs/comm_rapport_en.pdf) [Acedido em 4 fevereiro 2017].



- Fachada, F. J. C., 2014. *Sistema de Controlo Interno na Administração Central do Estado: o caso dos organismos do Ministério das Finanças*. [Em linha] Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/27499/5/Sistema%20de%20Controlo%20Interno%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Central%20do%20Estado.pdf> [Acedido em 20 janeiro 2017].
- Figueiredo, J., 2010. *Eficiência e Legalidade na Administração Pública: Separata da Revista do Tribunal de Contas, n.º 51, 2009*, Lisboa: Tribunal de Contas.
- Franco, A. L. P. d. S., 2015. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina.
- Franco, A. L. P. d. S. & Tavares, J. F. F., 2006. *Orçamento: Conceito, natureza e regimes dos orçamentos públicos portugueses*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Freixo, M. J. V., 2012. *Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas*. 4ª ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- Gameiro, M., 2002. *O Gestor da Administração Pública: do Potencial à Performance*. Lisboa: INA.
- Gestão Transparente, 2015. *GestãoTransparente.org*. [Em linha] Disponível em: <http://gestaotransparente.org/> [Acedido em 14 março 2017].
- Gomes, F. A. d. O., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas* [Entrevista]. Lisboa (22 março 2017).
- Governo, 1966. *Aprova o Código Civil* (Decreto-Lei n.º 47 344/1966, de 25 de novembro). Lisboa: Diário do Governo.
- Governo, 1978. *Determina a obrigação de relatórios anuais de atividades* (Resolução n.º 101/78, de 24 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 1987. *Aprova o esquema tipo de planos e relatórios anuais de atividades* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87, de 23 de junho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 1992. *Regime de Administração Financeira do Estado* (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 1995. *Aprova o Código Penal* (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 1996. *Estabelece a obrigatoriedade do Plano e Relatório de Atividades* (Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro). Lisboa: Diário da República.





- Governo, 1998. *Institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI)* (Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2003. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2008. *Aprova o Código dos Contratos Públicos* (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2013a. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2013b. *Aprova as Linhas de Orientação para a Execução da Reforma Estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2013c. *Diretiva Ministerial para a Reforma Estrutural na Defesa Militar e nas Forças Armadas – Reforma "Defesa 2020"* (Despacho do MDN 7527-A/2013, de 11 de junho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014a. *Diretiva Ministerial Complementar para a Reforma Estrutural na Defesa Militar e nas Forças Armadas – Reforma "Defesa 2020"* (Despacho do MDN 7234-A/2014, de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014b. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho do MDN n.º 11400/2014, de 11 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014c. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional* (Decreto-Lei n.º 183/2014 de 29 de dezembro). 1ª ed. Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014d. *Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas* (Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014e. *Aprova a estrutura orgânica da Marinha* (Decreto-Lei n.º 185/2014 de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014f. *Aprova a estrutura orgânica do Exército* (Decreto-Lei n.º 186/2014 de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2014g. *Aprova a estrutura orgânica da Força Aérea* (Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015a. *Aprova o novo Código do Procedimento Administrativo* (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro). Lisboa: Diário da República.



- Governo, 2015b. *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015c. *Aprova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional* (Decreto Regulamentar n.º 6/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015d. *Aprova a orgânica do Instituto de Defesa Nacional* (Decreto Regulamentar n.º 7/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015e. *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional* (Decreto Regulamentar n.º 8/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015f. *Aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Defesa Nacional* (Decreto Regulamentar n.º 9/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015g. *Aprova a orgânica da Marinha* (Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015h. *Aprova a orgânica do Exército* (Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015i. *Aprova a orgânica da Força Aérea* (Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015j. *Aprova a orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas* (Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015l. *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Política da Defesa Nacional* (Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Hardy, G., 2005. [Em linha] Disponível em: [http://www.gmarkhardy.com/Navy\\_Articles/NRA-0507%20Accountability%20101.pdf](http://www.gmarkhardy.com/Navy_Articles/NRA-0507%20Accountability%20101.pdf) [Acedido em 2 dezembro 2016].
- Hood, C., 1991. *A Public Management for All Season: Public Administration*. s.l.:s.n.
- Hood, C., 2000. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- IESM, 2015a. *NEP/ACA-010 Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2015b. *NEP/ACA-018 Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM*. Lisboa: IESM.
- Interface Administração Pública, 2009. *Instituto Politécnico de Bragança*. [Em linha] Disponível em: <http://hdl.handle.net/10198/1872> [Acedido em 18 dezembro 2016].





- International Federation of Accountants, 2013. <http://www.ifac.org/>. [Em linha] Disponível em: <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf> [Acedido em 12 janeiro 2017].
- International Monetary Fund, 2012. *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*. Washington: s.n.
- INTOSAI, 2013a. *ISSAI 200: Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira*. [Em linha] Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/ISSAI\\_200\\_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20Financeira%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/ISSAI_200_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20Financeira%20(1).pdf) [Acedido em 4 março 2017].
- INTOSAI, 2013b. *ISSAI 300: Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional*. [Em linha] Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/ISSAI\\_300\\_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20Operacional.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/ISSAI_300_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20Operacional.pdf) [Acedido em 4 março 2017].
- INTOSAI, 2013c. *ISSAI 400: Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade*. [Em linha] Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/ISSAI\\_400\\_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20de%20Conformidade.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/ISSAI_400_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20de%20Conformidade.pdf) [Acedido em 4 março 2017].
- INTOSAI, 2013d. [Em linha] Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/intosai-gov-9160\\_exposure-draft-e%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/intosai-gov-9160_exposure-draft-e%20(1).pdf) [Acedido em 7 março 2017].
- INTOSAI, 2016. *INTOSAI GOV 9100. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, Austria: INTOSAI.
- Koppell, J. G., 2005. *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder*. s.l.:Public Administration Review.
- Lane, J.-E., 1995. *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Lisboa, J. et al., 2011. *Introdução à Gestão de Organizações*. 3ª ed. Porto: Grupo Editorial Vida Económica.
- Lloyd, R., Oatham, J. & Hammer, M., 2007. *2007 Global Accountability Report*. London: One World Trust.
- Lopes, J. A., 2016a. *Carta aberta à Eurodeputada Dra. Ana Gomes*. [Em linha] Disponível em: <http://www.anagomes.eu/PublicDocs/3e3f94cb-9ff7-45fa-aba0-20009d0b08c1.pdf> [Acedido em 26 novembro 2016].
- Lopes, J. A., 2016b. *www.defesa.pt*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.pt/Paginas/IGDNfundamentalparaDN.aspx> [Acedido em 2 dezembro 2016].



- Lopes, J. A., 2016c. *www.portugal.gov.pt*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/23097896/20161123-mdn-ium.pdf> [Acedido em 27 novembro 2016].
- Lopes, R. M. R., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas* [Entrevista]. Lisboa (16 março 2017).
- Madureira, C. & Rodrigues, M., 2006. *Comportamento Organizacional e Gestão*. [Em linha] Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cog/v12n2/v12n2a02.pdf> [Acedido em 20 janeiro 2017].
- Majone, G., 1997. *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance*. [Em linha] Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4007608> [Acedido em 4 Fevereiro 2017].
- Minogue, M., 2000. *Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices*. Manchester: Precinct Centre Working Paper.
- Moreno, C. M. B., 2010. *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*. 1ª ed. Alfragide: Caderno.
- Moreno, C. M. B., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas* [Entrevista]. Cascais (3 abril 2017).
- Mulgan, R., 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave.
- Natário, M. M., Fernandes, G. & Silva, S., 2013. [Em linha] Disponível em: <http://hdl.handle.net/10314/2507> [Acedido em 6 fevereiro 2017].
- Nunes, P. M. M., 2006. *RECIPP*. [Em linha] Disponível em: [http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2273/3/01\\_A\\_Pedro%20Nunes\\_2006.pdf](http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2273/3/01_A_Pedro%20Nunes_2006.pdf) [Acedido em 20 janeiro 2017].
- O'Donnell, G., 1998. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova.
- One Trust World, 2008. *Accountability Principles for Research Organizations*. London: One World Trust.
- Ospina, S., Grau, N. C. & Zaltsman, A., 2004. *Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some lessons from Latin America*. s.l.:Public.
- Petermann, S., 2001. *La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?*. Liege: Universite de Liege, Faculte de Droit, Section de Sciences Politiques..
- Pettigrew, A., 1997. *Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé*. s.l.:Revue Française de Gestion.



- Pierre, J. & Peters, B. G., 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martins Press.
- Pinho, J. & Sacramento, A., 2009. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf> [Em linha] Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf> [Acedido em 28 fevereiro 2017].
- Pinto, F., 2012. *a-3s.org/*. [Em linha] Disponível em: <http://a-3s.org/m3s/boletim2.html> [Acedido em 8 janeiro 2017].
- Pollitt, C., 1994. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C., 2003. *The Essential Public Manager*. London: Open University Press/McGraw-Hill.
- Prado, L. C. D., 2011. *A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA*. Niterói: Revista Económica.
- Prado, O. & Loureiro, M. R. G., 2006. [Em linha] Disponível em: [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/loureiro\\_-\\_governo\\_eletronico\\_e\\_transparencia.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/loureiro_-_governo_eletronico_e_transparencia.pdf) [Acedido em 26 fevereiro 2017].
- Prado, O. & Pó, M. V., 2007. *Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública*, Rio de Janeiro: ANPAD.
- Procuradoria Geral da República, 2001. *Parecer do Conselho Consultivo da PGR*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/995d48bf9ca3eef580256885004476be?OpenDocument> [Acedido em 15 março 2017].
- Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B., 1999. *Democracy, accountability and representation..* New York: Cambridge University Press.
- Público, 2014. *Transparência e Integridade*. [Em linha] Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/05/22/portugal/noticia/transparencia-e-integridade-vence-premio-internacional-com-projecto-de-acesso-a-informacao-publica-1637027> [Acedido em 30 março 2017].
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2013. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 6ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Ramalheira, S. M. H. d. S., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas* [Entrevista]. Lisboa (15 março 2017).
- Rhodes, R. A. W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.



- Rocha, A., 2009. [Em linha] Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf> [Acedido em 7 março 2017].
- Rocha, A. C., 2008. *O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability*. São Paulo: s.n.
- Rocha, A. C., 2009. [Em linha] Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf> [Acedido em 7 março 2017].
- Rocha, A. C., 2011. [Em linha] Disponível em: [https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf\\_162](https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162) [Acedido em 14 novembro 2016].
- Rocha, J. A. d. O., 2000. *Modelos de Gestão Pública*. Vol. I, n.º 1 ed. s.l.:Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas.
- Rocha, J. A. d. O., 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: INA, Instituto Nacional de Administração Pública.
- Rocha, J. A. d. O., 2011. *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Roczanski, C. R. M. & Tomasi, M., 2009. [Em linha] Disponível em: [http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/481/1/C3\\_TP\\_UNIVERSIDADE%20P%C3%9ABLICA%20E%20ACCOUNTABILITY.pdf](http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/481/1/C3_TP_UNIVERSIDADE%20P%C3%9ABLICA%20E%20ACCOUNTABILITY.pdf) [Acedido em 20 dezembro 2016].
- Santiago, P., Donaldson, G., Looney, A. & Nusche, D., 2012. <http://www.oecd-ilibrary.org>. [Em linha] Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en> [Acedido em 28 fevereiro 2017].
- Santos, L. et al., 2015. *Orientações Metodológicas para a laboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- Serra, R. A. d. C. F., 2016. *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira*, s.l.: Datavenia.
- Shah, A., 2007. *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Silva, A. A. d. et al., 2010. <http://www.aedb.br/>. [Em linha] Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/26714255.pdf> [Acedido em 26 abril 2017].
- Stark, D. & Bruszt, L., 1998. [Em linha] Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100002) [Acedido em 26 fevereiro 2017].
- Stiglitz, J. E., 1999. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Oxford Amnesty Lectures.



- Tapscott, D. & Ticoll, D., 2005. *A Empresa Transparente: Como a Era da Transparência Revolucionará os Negócios*. São Paulo: M. Books do Brasil.
- Tavares, J. F. F., 1996. *Tribunal de Contas*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tavares, J. F. F., 2000. *As responsabilidades na gestão pública: Seu enquadramento*. In: *Seminário As responsabilidades na gestão pública. Centro Cultural de Belém, 17 de março de 2000*. Lisboa: s.n.
- Tavares, J. F. F., 2003. *Gestão Pública, cidadania e cultura da responsabilidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Tavares, J. F. F., 2008. *As contas como elemento essencial da gestão financeira pública*. In *JORNADAS DA DEFESA NACIONAL, Instituto de Estudos Superiores Militares; 26 de março de 2008*, Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tavares, J. F. F., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas*. [Entrevista]. Lisboa (6 abril 2017).
- TC, 1992. *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*, Lisboa: Tribunal de Contas.
- TC, 2002. *Glossário de termos comuns das ISC da CPLP*. [Em linha] Disponível em: [http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/glossario/glossario\\_cplp.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/glossario/glossario_cplp.pdf) [Acedido em 20 fevereiro 2017].
- TC, 2016. *Manual de Auditoria: Princípios Fundamentais*, Lisboa: s.n.
- The Institute of Internal Auditors, 2012. [Em linha] Disponível em: [https://na.theiia.org/standards-guidance/Public %20Documents/Public Sector Governancel 1 .pdf](https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PublicSectorGovernance11.pdf) [Acedido em 20 novembro 2016].
- Thompson, D. F., 1999. <http://www.jstor.org/>. [Em linha] Disponível em: <http://cadi.ro/docs/workshop/2011-01-28-Thompson.pdf> [Acedido em 27 fevereiro 2017].
- United Nations, 2009. *United Nations web site*. [Em linha] Disponível em: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [Acedido em 2 fevereiro 2017].
- Vieira, V. M. A., 2017. *Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas*. [Entrevista]. Lisboa (20 março 2017).
- Yin, R. K., 2001. *Estudo de caso: planeamento e métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.



## **Apêndice A — Glossário de termos e conceitos**

**Acesso à informação.** “Direito, reconhecido juridicamente, de os cidadãos terem acesso aos documentos administrativos que estejam em poder do Estado ou de qualquer organismo público” (Gestão Transparente, 2015).

**Alcance.** “Existe alcance quando, independentemente da ação do agente ... haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas” (AR, 1997).

**Atividade financeira.** Corresponde à utilização de meios económicos (meios objetivamente raros suscetíveis de aplicações alternativas) por entidades públicas ou pela própria comunidade, a fim de satisfazer necessidades comuns (Franco, 2015).

**Auditoria.** “Exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas” (TC, 1992).

**Auditoria de conformidade.** É a avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. As auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se as atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspetos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. (INTOSAI, 2013c).

**Auditoria de resultados.**

Ver **Auditoria operacional ou de resultados**

**Auditoria externa.** “Auditoria realizada por uma ISC, tendo por objetivo emitir um parecer sobre as contas e a situação financeira, a legalidade e regularidade das operações e/ou sobre a gestão” (TC, 2002).

**Auditoria financeira.** 1. Na condução de uma auditoria de demonstrações financeiras, os objetivos gerais do auditor são obter segurança razoável se as demonstrações financeiras como um todo estão livres de distorção relevante, seja por fraude ou erro, possibilitando, assim, o auditor expressar uma opinião se as demonstrações financeiras foram elaboradas, em todos os aspetos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável (INTOSAI, 2013a). 2. “Análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações, realizada por um auditor, com vista a emitir ou não um parecer” (TC, 2002).

**Auditoria interna.** “Serviço ou departamento interno de uma entidade incumbido pela direção de efetuar verificações e de avaliar os sistemas e procedimentos da entidade com vista a minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes. A auditoria interna deve ser independente no seio da organização e reportar diretamente à direção” (TC, 2002).

**Auditoria operacional ou de resultados.** A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se os empreendimentos, sistemas,





operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e eficácia e se há espaço para aperfeiçoamento – Conforme ISSAI 300:9 (INTOSAI, 2013b).

**Autoridade de coordenação.** “É o tipo de autoridade conferida aos órgãos subordinados, a qualquer nível, para consultar ou coordenar diretamente uma ação com um comando ou entidades, dentro ou fora da respetiva linha de comando, sem que tal inclua competência disciplinar” (Governo, 2014e).

**Autoridade funcional.** “É o tipo de autoridade conferida a um órgão para superintender processos, no âmbito das respetivas áreas ou atividades específicas, sem que tal inclua competência disciplinar” (Governo, 2014e).

**Autoridade hierárquica.** “É a linha de comando que estabelece a dependência de um órgão ou serviço na estrutura...” do Ramo “... em relação aos órgãos militares de comando” (Governo, 2014e).

**Autoridade técnica.** “É o tipo de autoridade que permite a um titular fixar e difundir normas de natureza especializada, sem que tal inclua competência disciplinar” (Governo, 2014e).

**Autorização da despesa.** A autorização de despesa é sujeita à verificação de conformidade legal, regularidade financeira e economia, eficiência e eficácia (Governo, 1992).

**Ciclo de gestão.** O ciclo de gestão integra as seguintes fases: Fixação de objetivos para o ano seguinte, os objetivos estratégicos plurianuais e os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente máximo; Elaboração e aprovação do PA para o ano seguinte, incluindo os objetivos, atividades, indicadores de desempenho; Atribuição do orçamento; Monitorização e eventual revisão dos objetivos em função de contingências não previstas ao nível político e administrativo; Elaboração do RA com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados (AR, 2007).

**Compromissos.** “Obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas” (Manual de procedimentos da Direção-Geral do Orçamento relativos à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso).

**Conformidade legal.** Corresponde à prévia existência de lei que autorize a despesa (Governo, 1992).

**Contáveis.** Aqueles a quem foram confiados dinheiros públicos, quer liquidem e cobrem receitas, quer autorizem, confirmem ou paguem despesas (Franco, 2015).



**Contratação.** Conjunto de procedimentos lógicos e sequenciais estabelecidos para a aquisição de bens e serviços por pessoas, empresas ou outras organizações, desde a identificação da necessidade, passando pela sua avaliação, até à adjudicação ao fornecedor do bem ou da prestação de serviços (Gestão Transparente, 2015).

**Controlo externo.** “Fiscalização realizada por um organismo externo, independente da entidade Fiscalizada” (TC, 2002).

**Controlo interno.** “Forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere. Compreende o controlo interno contabilístico e o controlo administrativo” (TC, 2002).

**Corrupção.** Abuso de poder para benefício próprio ou de terceiro. Grande corrupção consiste em atos cometidos por um ou mais responsáveis públicos ao mais alto nível, envolvendo a distorção de políticas ou de funções centrais do Estado, e permitindo aos respetivos autores beneficiar de modo ilegítimo, para si próprios ou para terceiros, de meios, fundos ou valores da comunidade, que assim fica prejudicada (Gestão Transparente, 2015).

**Delegação de poderes (ou delegação de competência).** É o ato pelo qual um dado órgão administrativo, normalmente competente em determinada matéria, e estando para tal habilitado pela lei, vem permitir que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre essa mesma matéria (Governo, 2015a).

**Desvio de dinheiros ou valores públicos.** “Existe desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por ação voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas” (AR, 1997).

**Fiscalização prévia.** É efetuada mediante visto ou declaração de conformidade com a lei e com a cabimentação em verba do orçamento - Conforme artigo 44.º, n.º 1 e 2, da LOPTC (AR, 1997).

**Fiscalização concomitante.** É um tipo de fiscalização (simultânea) que se traduz no acompanhamento da execução dos atos, contratos, e da atividade financeira previamente ao encerramento da gerência – Conforme artigo 49.º da LOPTC (AR, 1997).

**Fiscalização sucessiva.** É uma fiscalização feita *a posteriori*, depois do encerramento do exercício ou da gerência e após terem sido elaboradas as contas anuais, em que é apreciada a legalidade e os princípios de economia, eficiência e eficácia da gestão financeira. – Conforme artigo 50.º da LOPTC (AR, 1997).

**Inspeção.** 1. “Procedimento utilizado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de factos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição. 2. Verificação física de determinados bens do ativo (existências, imobilizado corpóreo, etc.) e dos documentos de suporte de diversas operações (vendas, compras, recebimentos, pagamentos, etc.)” (TC, 2002).





**Instituição Suprema de Controlo (ISC).** “Entidade pública que, quaisquer que sejam a sua denominação e as disposições que regem a sua criação, organização e designação dos seus membros, exerce, nos termos da lei, um mandato oficial de controlo externo ao mais alto nível do Estado considerado” (TC, 2002).

**Legalidade.** A legalidade significa a imposição de que a atividade financeira, os atos financeiros e os poderes correspondentes obedeçam à lei (submissão à lei e atribuição por lei). No plano financeiro a legalidade cobre a lei em geral (legalidade genérica e a legalidade específica), consistente em autorizações especiais que condicionam toda a gestão orçamental, nomeadamente a autorização anual para a cobrança de receitas e a criação de despesas (orçamento). Trata-se de um valor autónomo face à regularidade, mas, conforme o tipo de avaliação que se faça, podem ser aplicados em conjunto ou separadamente, ou subordinar-se a regularidade à legalidade (ótica jurídica) ou a segunda à primeira (a lei como mera fonte de regularidade contabilística) (Procuradoria Geral da República, 2001)

**Lei de valor reforçado.** Em tese geral, as leis reforçadas têm a ver com o facto de, independentemente da “força geral de lei” que lhes é comum, certos atos legislativos serem dotados, por diversas razões, de uma “força específica de lei”, de onde resultam importantes implicações no relacionamento entre atos legislativos, tratando-se, portanto, de um fenómeno de relação. De acordo com o n.º 3 do artigo 112 da CRP, “têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas” (AR, 2005).

**Orçamento.** Em Finanças Públicas, é uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual (Franco, 2015).

**Pagamentos em atraso.** “As contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes” (Manual de procedimentos da Direção-Geral do Orçamento relativos à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso).

**Pagamentos indevidos.** “Para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade” (AR, 1997).

**Prestação de contas.** 1. “Ato segundo o qual quem desempenha determinadas funções explica, regularmente, o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer em seguida. Não se trata apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos com o dinheiro dos contribuintes” (Gestão Transparente, 2015). 2. “Obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos



públicos, de documentos que expressem a situação financeira e o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade” (TC, 1992).

**Princípio ou critérios da eficácia.** Utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar (AR, 2015b).

**Princípio ou critério da eficiência.** Promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa (AR, 2015b).

**Princípio ou critério da economia.** Utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público (AR, 2015b).

**Princípio da proporcionalidade.** Na prossecução do interesse público, a AP deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos (Governo, 2015a).

**Recomendações de auditoria.** Medidas corretivas possíveis sugeridas pela ISC para corrigir as deficiências detetadas durante a auditoria (TC, 2002).

**Regularidade financeira** - depende da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa (Governo, 1992).

**Relevância.** “Qualidade que a informação tem de influenciar as decisões dos seus destinatários ajudando-os a avaliar os acontecimentos passados, presentes e futuros ou a confirmar ou a corrigir as suas avaliações. A relevância é normalmente considerada em função do valor monetário, mas a natureza ou as características de um elemento ou grupo de elementos também podem tornar um assunto relevante” (TC, 2002).

**Responsabilidade civil.** Os prejuízos que o responsável haja provocado ao Estado em virtude da prática culposa de um ato financeiro ilegal ou irregular são indemnizáveis, como quaisquer outros prejuízos (Franco, 2015).

**Responsabilidade disciplinar.** Aplica-se aos agentes administrativos ou a outros entes sujeitos a poder disciplinar (Franco, 2015). Apreciada pelos órgãos da Administração competentes, quando determinado ato represente infração disciplinar (Tavares, 2000).

**Responsabilidade financeira.** “Obrigação em que pode incorrer aquele que, em virtude do seu cargo – detenção ou manejo de dinheiros públicos – violar, por ação ou omissão, normas disciplinadoras da atividade financeira pública. As modalidades de responsabilidade financeira são: a responsabilidade financeira reintegratória tipificada pelo alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos e não arrecadação de receitas, pressupõe a existência de dano ou prejuízo do património de uma entidade pública e visa a reposição nos cofres desta das importâncias abrangidas pela infração. A responsabilidade financeira sancionatória traduz-se na aplicação de uma sanção pecuniária (multa) aos agentes de infrações financeiras tipificadas na lei” (TC, 2002).

**Stakeholder** – Parte interessada – pessoa ou organização que pode afetar, ser afetada, ou perceber-se afetada por uma decisão ou atividade (INTOSAI, 2013d).



**Transparência.** “Qualidade de um governo, empresa, organização ou pessoa de ser aberta à divulgação de informação, normas, planos, processos e ações. Os responsáveis políticos, os funcionários e os gestores públicos têm a obrigação de atuar de uma forma visível, previsível e compreensível. Também os dirigentes de empresas e organizações estão obrigados a transparência em decorrência de atividades sujeitas a regimes jurídicos de concessão ou delegação de autoridade ou função pública, exercício de atividades sujeitas a regulação ou supervisão pública e ainda por força da negociação de valores em mercados regulamentados ou bolsas de valores e na relação com as autoridades oficiais. De uma forma geral, as empresas, organizações e os seus responsáveis podem assumir voluntariamente os princípios da transparência, para além das suas obrigações legais, em defesa de valores de integridade, boa reputação, acesso aos mercados e valorização dos seus ativos e objetivos de longo prazo” (Gestão Transparente, 2015).

***value for money*** - utilidade social obtida por cada unidade monetária de despesa (Franco, 2015).



## **Apêndice B — Modelos de Estado e de Administração Pública**

### **1. A administração pública**

Segundo Amaral (2015), a AP tem a tarefa fundamental de, em nome da comunidade, garantir a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas, como por exemplo a segurança, a cultura, e o bem-estar económico e social.

De acordo com Amaral (2001), o conceito de reforma administrativa é de difícil definição, pois varia muito em função das épocas, dos países e das circunstâncias. No entanto, o autor define reforma administrativa como um conjunto organizado de diligências destinadas a melhorar a AP de um país, tornando-a mais eficiente na prossecução dos seus objetivos e mais coerente com os seus princípios.

As reformas ocorridas na AP, ao longo da história, estão relacionadas a distintos modelos de gestão pública e, por sua vez, ligados a diferentes modelos de Estado. Existe uma correspondência entre cada modelo de Estado e cada modelo de AP (Rocha, 2001 cit. por Natário, et al., 2013).

### **2. A administração legal-burocrática. A administração pública tradicional.**

O Estado liberal é característico do período iniciado no final do século XVIII com a Revolução francesa e a Independência dos EUA, com o seu apogeu no século XIX e a sua falência na primeira metade do século passado. O conceito político de Estado liberal defende o direito e a liberdade de cada indivíduo seguir as suas próprias escolhas face ao poder do Estado (Amaral, 2015). O liberalismo preconiza a não intervenção do Estado na vida economia e social, ficando a dinâmica do mercado entregue à iniciativa privada e à livre concorrência. O Estado apenas deve proporcionar as condições necessárias ao exercício dos direitos dos cidadãos, defender a ordem social, garantir a segurança externa e proporcionar as condições para o regular funcionamento dos mercados (Gameiro, 2002).

Segundo Rocha (2000), fala-se em administração legal-burocrática, quando é possível distinguir a atividade estritamente política da atividade de administração. Este modelo de administração, correspondente ao Estado Liberal, encontra-se sob controlo do poder político e consubstanciado num modelo hierárquico de burocracia. À administração compete apenas executar, de acordo com as práticas de boa gestão, as políticas definidas pelos políticos, e estes não devem condicionar a gestão pelo seu calendário ou pela conjuntura política do momento.

São atribuídos a Woodrow Wilson<sup>34</sup> e a Max Weber os fundamentos teóricos que servem de base a este modelo de administração (Rocha, 2000).

Wilson defende uma rigorosa separação entre política e administração. Afirma que os políticos (eleitos) não devem ingerir na administração enquanto representada por profissionais (nomeados para ocupar os cargos não eleitos) e vice-versa. Pretende assim afastar a prática do “*spoil system*”<sup>35</sup>, associada à corrupção e à discricionariedade (Rocha, 2000). Os funcionários da AP cumprem as orientações dos políticos eleitos e respondem perante estes (Bilhim, 2014).

Weber preconiza a burocracia, como organizações tecnicamente superiores, detentoras de maior conhecimento, especialização, profissionalismo, com tradução na redução de custos em recursos materiais e humanos. Nas organizações burocráticas o recrutamento de pessoal é feito pelo mérito e não por sugestão política. Este modelo assenta na racionalidade (Chiavenato, 2000). Com a Primeira Guerra Mundial e a consequente crise que se instalou, o Estado liberal começa a revelar-se incapaz de garantir

---

<sup>34</sup> Woodrow Wilson foi posteriormente eleito como o 28º Presidente dos EUA (1913 - 1921).

<sup>35</sup> *Spoil system* - uma prática utilizada pelos partidos políticos, que após ganharem as eleições, atribuíam cargos no governo aos seus apoiantes como forma de retribuição ao apoio prestado na eleição.



os serviços públicos essenciais a largas camadas da população que se encontram sem emprego e em dificuldades. Os sinais de falência do Estado liberal tornam-se mais evidentes no decurso da Grande Depressão iniciada em 1929, que se prolonga durante a década seguinte, agravada com a Segunda Guerra Mundial, e cujos efeitos são sentidos em todo o mundo (Prado, 2011).

O esforço pós-guerra necessário à estabilidade e à recuperação da economia e sobretudo à proteção dos cidadãos sob a ameaça da exclusão social, trazem a forte convicção de que Estado e Sociedade não devem ser pensados como entes autónomos (Madureira e Rodrigues, 2006). Por outro lado, o modelo clássico é alvo de críticas, segundo o qual não existe uma correlação direta entre a especialização, o modelo hierárquico e a eficiência (Rocha, 2000).

### **3. O Estado providência. A administração pública profissional.**

O Estado Providência ou Estado Social (*Welfare State*) surge com o objetivo de resolver os graves problemas económicos e sociais atrás descritos, numa perspetiva intervencionista, desempenhando o papel de ator social e organizador da sociedade, combatendo as desigualdades sociais e procurando garantir as condições mínimas de sobrevivência dos cidadãos. O novo sistema político procede à substituição da racionalidade, do anterior modelo, pelo incremento do Estado e por um novo tipo de gestão pública - a profissional (Clarke e Newman, 1997).

A multiplicação das missões assumidas pela administração leva à necessidade de criar novos órgãos e múltiplas organizações especializadas, com o consequente aumento da despesa pública (Carapeto e Fonseca, 2006). O Estado, seguindo as doutrinas económicas de Keyne, procura atingir o pleno emprego, o que acaba por contribuir para o crescimento enorme do aparelho do Estado (Madureira e Rodrigues, 2006).

Neste modelo de Estado, a administração assume o papel de ligação entre o sistema político e a sociedade, participando, de forma efetiva, na discussão de políticas sociais e na conciliação de interesses. De acordo com Rouke (1984 cit. por Rocha, 2000), a burocracia assume mesmo uma posição relevante de poder, o que levanta problemas de legitimidade (Rocha, 2000).

A crise mundial iniciada com o choque petrolífero em 1973, e agravada com a segunda crise do petróleo em 1979, leva à estagnação económica e a défices consideráveis nos orçamentos públicos (Abrucio, 1997), tornando o Estado Providência insustentável, situação que se agrava, precisamente, em períodos de estagnação da economia (Madureira e Rodrigues, 2006).

Segundo Abrucio (1997) e Nunes (2006), o próprio Estado é, também, severamente atingido por uma grave crise fiscal, agravada com revoltas dos contribuintes, iniciadas nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, contra a cobrança injustificada de mais impostos. Uma das críticas apontadas à burocracia é o facto de se ter afastado dos cidadãos em resultado do seu aumento de poder. Verifica-se uma desumanização da burocracia (Rocha, 2001).

A incapacidade dos governos para financiar os seus défices e a contestação social que começou a surgir, levam à falência do *Welfare State*. Nessa sequência, todos os governos europeus, independentemente da sua ideologia, promovem programas de modernização da administração, com novos modelos, os quais constituem a génese da chamada RA (Rocha, 2001).

### **4. As alternativas pós Estado social.**

A reforma administrativa pós Estado Social assenta em dois marcos teóricos de orientações diferenciadas, a Teoria da Escolha Pública (*Public Choise*), que defende o restabelecimento da primazia do Governo sobre a burocracia e, a corrente mais gestionária,



o Managerialismo (*Managerialist school*), que pretende restabelecer a primazia dos princípios da gestão sobre a burocracia (Aucoin, 1990).

**a. A Teoria da Escolha Pública**

A Teoria da Escolha Pública baseia-se nos pressupostos que os indivíduos são auto interessados (têm as suas próprias preferências), racionais (têm capacidade para ordenar alternativas) e adotam estratégias de maximização (procuram obter o maior benefício). Nestes pressupostos, entende-se que o burocrata procure satisfazer em primeiro lugar os seus próprios interesses, relegando para segundo plano o bem comum, a equidade, a justiça e os direitos dos cidadãos (Rocha, 2001). Daqui resulta uma visão política e não neutra para a AP. Esta teoria defende a primazia do Governo sobre a burocracia, atribuindo aos políticos a supremacia para conduzir a reforma do Estado, fundamentada na legitimidade democrática, relevando a importância da centralização, reforço na coordenação e controlo do poder político (controlo sobre a implementação das políticas) (Nunes, 2006).

Segundo Rocha (2000), os cargos de dirigentes da AP passam a ser de nomeação política, pelo que os burocratas passam a responder perante os políticos e não perante os cidadãos ou clientes. A legitimidade da atividade burocrática é justificada pela legitimidade política. Esta teoria entende que o mercado promove as melhores soluções para o interesse público, o que resulta numa AP minimalista.

**b. O modelo gestor – A Escola Managerial**

O modelo gestor ou Managerialismo apresenta-se como o segundo conjunto de ideias alternativo para a reforma administrativa. É um modelo crítico da estrutura organizacional da burocracia e defende o entendimento da superioridade da gestão privada sobre a gestão pública. Nesse pressuposto, argumenta melhor conhecimento técnico aos gestores para reformar a AP (Pollitt, 1994) e, portanto, atribui a primazia dos princípios da gestão privada sobre a burocracia através da descentralização (redução de níveis intermédios e maior liberdade de ação dos gestores que deixam de estar sob controlo contínuo dos políticos), desregulação (possibilidade dos gestores tomarem decisões sem as limitações de leis regulamentos) e delegação de competências (a não intervenção dos responsáveis políticos na gestão e na forma como as políticas são implementadas) (Nunes, 2006).

Assim, as políticas devem ser definidas de forma suficientemente genérica que permita uma maior flexibilidade na interpretação e implementação pelos gestores. Estes apenas prestam contas pelos resultados da gestão (Rocha, 2000).

O manageirismo, ou administração gestora, preconiza a profissionalização da gestão na lógica da produtividade do setor privado e a aplicação de cortes nas despesas públicas, procurando aumentar a eficiência, apresentando um enfoque no desempenho e nos resultados.

O managerialismo representa o conjunto de doutrinas muito similares de repensar o papel do Estado na sociedade (Pollitt, 1994) e estiveram na agenda de reforma burocrática em muitos países da OCDE, desde finais dos anos setenta (Hood, 1991).

É neste âmbito que são inseridos, em grande escala, padrões gerenciais relacionados com a utilização do managerialismo na AP, inicialmente em alguns países anglo-saxónicos como o Reino Unido, os Estados Unidos da América, a Austrália e a Nova Zelândia e, posteriormente, de forma gradual, na Europa continental e Canadá. (Abrucio, 1997).

**5. A nova gestão pública**

A expressão NGP, tradução de *New Public Management*, surge nos países anglo-saxónicos para designar, genericamente, todo o conjunto de reformas que levam à substituição do Estado de *Welfare* pelo Estado Managerial (Lane, 1995). São aplicados novos modelos e paradigmas de administração sustentados num conjunto de políticas inovadoras e inspiradas no setor privado (no pressuposto que é mais eficiente que o setor





público e menos oneroso para o cidadão), defendem um Estado menos interventivo, um setor público menos centralizado, mais eficaz e eficiente, focado no desempenho, na qualidade e na otimização das tecnologias de informação (Madureira e Rodrigues, 2006).

Neste pressuposto, qualquer reforma do Estado e da AP tem como prioridade proceder à privatização do setor público. Nas áreas não privatizáveis recorre-se às parcerias público-privadas e à criação de agências (*Executive Agency*), que funcionam como unidades executivas de gestão, responsáveis por executar programas de Governo (Clarke e Newman, 1997). Quanto às agências, segundo Nunes (2006) e Rocha (2000), é promovida a competitividade entre as unidades autónomas através do controlo dos seus resultados.

Neste contexto, o Estado passa a desempenhar um papel de regulador e não de planeador ou de interveniente (Majone, 1997) e o cidadão passa a ser visto numa perspetiva de consumidor dos serviços públicos, o chamado cliente na linguagem empresarial (Petermann, 2001).

De forma resumida identificam-se, segundo Pettigrew (1997) e Nunes (2006), algumas das principais orientações que caracterizam o movimento da NGP: tornar os orçamentos mais transparentes em termos de responsabilidade (controlo financeiro, auditorias financeiras e responsabilidade pelos resultados); desregulamentação (redução do controle governamental sobre a gestão); cultura de gestão com enfoque no cidadão e no cliente (participação dos cidadãos); preocupação com a qualidade; avaliação e criação de indicadores de desempenho; incentivos à *performance*; competitividade (lógica de concorrência de mercado entre agências públicas, firmas e outras organizações privadas); busca de eficiência através de técnicas de gestão privada; desburocratização (simplificação de procedimentos); sistema de gestão não hierarquizada; ideias de autonomia e descentralização das responsabilidades de direção (estratégicas e operacionais) e otimização das novas tecnologias.

De uma forma geral, todos os governos europeus e muitos dos países membros da OCDE, independentemente da sua ideologia política, implementam medidas reformadoras de redução da intervenção do Estado. De acordo com Araújo (2000) e Hood (2000), a NGP assume uma diversidade de formas e cada país adota as componentes da NGP de acordo com as suas preferências, mas com princípios comuns: descentralizar, utilização dos modelos de gestão do setor privado (com ênfase nos “3Es” – Eficiência, Eficácia e Economia), preocupação com o controlo da despesa, a transparência e incremento da participação do cidadão. Estes princípios e conceitos da NGP são depois agregados por Jones e Thompson (1997, cit. por Nunes, 2006) em cinco princípios básicos, os “5Rs” – reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e revisão.

A OCDE, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a ONU constituem algumas das organizações internacionais com um papel relevante na divulgação das ideias e princípios ligados à NGP, por entenderem constituir um modelo de boa gestão que permite alcançar os objetivos de redução da despesa pública e de melhores padrões de eficiência, de qualidade e de *accountability* (Carvalho, 2008).

Na década de 90 este movimento começa a incorporar novos instrumentos e conceitos de gestão como o *Total Quality Politics* em que a prática da administração passa a ser também baseada nas necessidades dos cidadãos (Abrucio, 1997). Estas correntes participativas argumentam que as organizações públicas têm responsabilidades perante os cidadãos e não perante os clientes ou consumidores. Segundo esta corrente, o conceito de cliente contraria os direitos e obrigações de cidadania. O cidadão pode e deve intervir com o propósito de um bem-estar social mais eficiente. Em oposição, o cliente ajusta-se às leis do mercado e procura obter o bem-estar pessoal (Carapeto e Fonseca, 2006).



A adoção das teorias da NGP trouxe benefícios pela flexibilidade dos serviços públicos, tornando-os mais próximos e responsáveis perante os cidadãos. Porém, a NGP suscita algumas incoerências e contradições, nomeadamente nos seguintes aspetos: parte do princípio que a gestão privada será sempre a mais adequada, independentemente dos objetivos organizacionais de cada estrutura (pública ou privada), quando as realidades, os objetivos e os valores são diferentes (Carvalho, 2001); quando considera o cidadão meramente como consumidor (cliente); defende a descentralização, a delegação de competências e a desregulação, quando mantém na prática o poder hierárquico bastante concentrado no topo, nomeadamente no âmbito financeiro e orçamental, originando assim potenciais desequilíbrios quanto aos processos de tomada de decisão (Madureira e Rodrigues, 2006); as privatizações acabam por trazer mais custos que benefícios para os cidadãos, quando por falta de regulação não evita a criação de monopólios de alguns serviços e também quando permite a erosão de mecanismos contra a corrupção e de padrões de ética, que existem no modelo tradicional (Rocha, 2000).

A história da aplicação dos vários modelos de estruturação da AP, com as várias contradições e disfunções evidenciadas, revela as dificuldades deste processo, que lida com todas as vertentes da vida humana e cujo objetivo passa por fazer a melhor gestão de conflitos e obter consensos. Como refere Rocha (2000) e Chiavenato (2000), “não existe um modelo ótimo (*“one best way”*) de estruturar a Administração Pública”.

É neste ambiente de constante mudança organizacional que surgem as condições para que o conceito de *Governance* (Governança) ganhe relevo junto das organizações públicas, interessadas em flexibilidade e em comportamentos não resistentes à mudança. No contexto da globalização, importa hoje à gestão saber motivar em ambientes de incerteza (Madureira e Rodrigues, 2006).

## **6. A *Governance*, nova abordagem da reforma administrativa**

No início deste século, muitos académicos começam a alertar para o facto de, apesar da evolução ocorrida, a gestão pública não poder ter enfoque central apenas na eficiência e na eficácia, descorando aspetos tão relevantes como a legalidade, a legitimidade e a ética, conforme referido por Rocha (2001), e também a transparência, a responsabilidade, a equidade e a imparcialidade apontadas por Carvalho (2007), valores que transcendem os padrões de referência da gestão empresarial. Esta nova forma de gestão pública, apelidada de governança, emerge num período de práticas antiéticas e de corrupção no setor público, com governos a perder a confiança dos seus cidadãos e da legitimidade (Pierre e Peters, 2000).

Segundo Rocha (2001), no novo modelo de gestão, a burocracia, após reconfiguração com a introdução de práticas de transparência, de *accountability*, e de participação do cidadão, irá sobreviver, pois este modelo permite a um Estado democrático zelar pela igualdade e equidade entre os cidadãos e restringir as assimetrias provocadas pelo mercado, permitindo ainda o controlo e responsabilidade (Carapeto e Fonseca, 2006).

Os cidadãos têm cada vez mais a expectativa que a AP atue de acordo com os princípios de economia, eficiência e eficácia e que assim justifique as suas contribuições fiscais (*value for money*) (Minogue, 2000). De acordo com vários estudos efetuados pela OCDE, os cidadãos preferem procedimentos mais simples, o respeito pela legalidade e pela imparcialidade, desejam serviços com elevados padrões e pretendem estar permanentemente informados sobre a gestão do setor público por forma a poderem pronunciar-se conforme os seus deveres e obrigações de cidadãos (Carapeto e Fonseca, 2006).

A crise económica e financeira iniciada em 2008 constitui um exemplo das consequências de ausência governança ou de ineficiente regulação dos sistemas financeiro e bancário.





O conceito de *Governance* vai para além do conceito de governo, órgão responsável pela definição da política geral e pela execução do poder de administração pública num Estado de Direito, envolvendo também atores não estatais, como empresas, organizações não-governamentais, comunicação social, instituições financeiras, militares, e outros setores da sociedade (Rhodes, 1997). O conceito de governança atribuído pela ONU consiste no “processo de tomada de decisões e no processo segundo o qual as decisões são implementadas (ou não implementadas)”<sup>36</sup> (United Nations, 2009).

O Livro Branco sobre a reforma da governança europeia (Comunidade Económica Europeia, 2001) apresenta cinco princípios cumulativos que considera constituírem a base de uma boa governança, materializada na aproximação dos cidadãos às instituições europeias: abertura (atribuir maior importância à transparência e à comunicação das decisões); participação (implicar maior participação dos cidadãos na elaboração e aplicação das políticas); responsabilização (clarificar o papel de cada interveniente no processo de decisão, devendo depois cada um assumir as suas responsabilidades); eficácia e coerência.

A *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)<sup>37</sup>, com base nas contribuições recebidas da ONU (United Nations, 2009), propõe princípios caracterizadores de uma boa governança pública, sintetizados na figura 3, e que têm como objetivo uma melhor administração pública.



**Figura 3 - Princípios de Boa Governança**

Fonte: adaptado de INTOSAI (2015)

<sup>36</sup> Tradução do autor

<sup>37</sup> INTOSAI - organização não-governamental, autónoma, independente e apolítica, que realiza auditoria externa aos governos associados e constitui uma das organizações de apoio da ONU.



## **Apêndice C — Guião das entrevistas**

### **INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

Curso de Promoção a Oficial General 2016-2017 – Trabalho de Investigação Individual

Tema: “*Accountability* no ciclo de gestão das Forças Armadas”

Auditor: 20584 CMG AN Manuel Francisco Silveirinha Canané

Contactos: [canane.mfs@ium.pt](mailto:canane.mfs@ium.pt); [silveirinha.canane@marinha.pt](mailto:silveirinha.canane@marinha.pt); TM: 910872084

Guião para Entrevista com S. Exa. \_\_\_\_\_

### **Apresentação do trabalho**

#### **Enquadramento e justificação do tema**

A “Defesa 2020”, aprovada pelo Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, é uma reforma estrutural com o objetivo de implementar um modelo sustentável para a defesa nacional (DN) e para as Forças Armadas (FFAA), através da racionalização da despesa militar, quer por meio de uma melhor articulação entre os ramos das FFAA, quer na obtenção de um maior grau de eficiência na utilização de recursos.

As Grandes Opções do Plano (GOP) para 2016-2019, aprovadas pela Assembleia da República durante o XXI Governo Constitucional (Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março), bem como as GOP para 2017 (Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro), publicadas com a Lei do Orçamento de Estado para 2017, têm como princípio orientador, fomentar o crescimento económico sustentado e, em simultâneo, preservar a sustentabilidade da despesa pública, sendo uma das cinco prioridades consubstanciadas nas GOP “promover uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos”.

No que se refere especificamente à DN, as GOP atrás referidas contemplam como uma das orientações estratégicas da política de desenvolvimento económico e social “Garantir a defesa nacional” e, nesse contexto, foram definidos, entre outros, os seguintes eixos de atuação:

- Melhorar a eficiência das FFAA – através da sua modernização, que deve ser enquadrada, em termos económico-financeiros, com pragmatismo e transparência quanto às questões relativas às necessidades, definição de prioridades, de processos e prazos para a sua concretização, bem como estimulando a adoção de uma atitude de *accountability*;
- Reforçar a ligação da DN aos cidadãos – através de medidas que proporcionem uma maior e melhor divulgação das atividades operacionais das FFAA, promovendo uma cultura de aproximação dos cidadãos às questões da DN para melhor compreensão da sua relevância estratégica como forma de garantir a soberania e afirmar a cidadania.

Hoje exige-se cada vez mais uma administração pública mais transparente e eficiente, mais ciente da necessidade da sustentabilidade das finanças públicas e mais responsável e prestadora de contas perante os cidadãos quanto às decisões e escolhas públicas.

A análise desta temática no âmbito do ciclo de gestão das FFAA é muito importante, pois a consolidação dos mecanismos da *accountability* permitirá a concretização de objetivos de maior eficiência na rentabilização dos recursos públicos afetos à DN.



### Objetivo da investigação

O objetivo desta investigação visa analisar de que modo o atual ciclo de gestão das FFAA responde aos princípios subjacentes da *accountability*, procurando também identificar aspetos que permitam fortalecer e consolidar os seus mecanismos, através do incremento da transparência, da responsividade, da prestação de contas e da responsabilização, fatores potenciadores de maior eficiência na gestão dos recursos alocados à defesa e de maior aproximação do cidadão às questões da DN.

### Questão central

Considerando o objetivo do estudo e após definição dos seus objetivos, foi identificada a seguinte Questão Central:

***“Qual o âmbito e abrangência dos princípios subjacentes da accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas?”***

Tabela 5 – Guião da entrevista

Objetivo	N.º	Perguntas
Pretende-se caracterizar o atual ciclo de gestão das Forças Armadas à luz dos princípios subjacentes da <i>accountability</i> , (a)	1	Quais são os documentos estruturantes do ciclo de gestão do Ramo?
	2	São elaborados Planos de Atividades (PA) e Relatórios de Atividades (RA) anuais, em consonância com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro?
	3	Os PA são ajustados em função dos orçamentos atribuídos após a aprovação da Lei do Orçamento?
	4	Considera que nos vários escalões de decisão existe um claro entendimento dos objetivos definidos na Diretiva de Planeamento (DP) do Ramo?
	5	Existem indicadores de gestão que permitam monitorizar a evolução dos resultados e apurar eventuais desvios face às metas previstas nos objetivos estratégicos da DP e dos objetivos constantes nos PA?
	6	Os RA contemplam apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, bem como justificação de eventuais desvios aos objetivos definidos? O Ramo produz um RA ou Síntese de Atividades global?
	7	O PA e RA são objeto de divulgação interna conforme previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro? Quais os mecanismos utilizados para a sua divulgação?
	8	O RA contempla descrição dos mecanismos de participação e audição de <i>stakeholders</i> internos e externos conforme previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro?
	9	A estratégia do Ramo contempla objetivos de divulgação interna e externa de informação sobre a gestão financeira e orçamental?
	10	Que documentos estruturantes do ciclo de gestão são publicitados no sítio da internet do Ramo? São utilizados outros canais para divulgação destes documentos?
	11	O Ramo cumpre os prazos estabelecidos para a prestação da Conta de Gerência junto do Tribunal de Contas (TC)?



	12	O Ramo torna pública a sua Conta de Gerência anual? Qual o canal de divulgação utilizado?
	13	Para além da documentação estruturante, o Ramo elabora outro tipo de documentos que contemple informação financeira e orçamental (Anuários estatísticos, Relatórios de auditorias, Mapas custos de missões/atividades, etc)? Esses documentos têm divulgação externa? Qual a periodicidade e quais os canais utilizados na divulgação?
	14	O tempo que medeia entre a aprovação de documentos para publicação e a sua efetiva publicação é considerado aceitável, não comprometendo a oportunidade face eventual desatualização da informação?
	15	Existe algum tipo de responsabilização (sanção de qualquer natureza) prevista imputar a dirigentes com responsabilidades na gestão de recursos financeiros, quando não são justificados eventuais desvios em relação ao cumprimento de resultados e dos objetivos (prestar contas de)? (c)
	16	Qual é a estratégia do Ramo para identificar, avaliar e gerir os riscos? Essa estratégia é revista e atualizada periodicamente?
	17	O Ramo dispõe de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC)?
	18	O PPRCIC do Ramo é objeto de atualizações e incorpora as diversas Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) publicadas desde 2009?
	19	O PPRCIC contém matriz de risco e correspondentes propostas de medidas de prevenção?
	20	Como é efetuado o acompanhamento das atividades identificadas de risco mais elevado?
	21	Qual o organismo que realiza a monitorização do PPRCIC?
	22	O Ramo elabora Relatórios anuais de execução do PPRCIC? Esses relatórios são objeto de divulgação no sítio da internet do Ramo?
	23	O Ramo utiliza o site na internet ou outros veículos de comunicação para divulgar e partilhar exemplos de boas práticas no âmbito da gestão financeira?
	24	Existe registo de algum tipo de <i>feed-back</i> de cidadãos sobre informação contida em documentos publicados? Como classifica a natureza dos comentários/reações?
	25	Considera que o Ramo desenvolve uma cultura de responsabilidade e de transparência? Existem regras claras e facilmente entendidas relacionadas com o acesso à informação? (b)
	26	Considera que o pessoal relevante nos vários níveis da organização possui formação adequada de como deve responder ou encaminhar um pedido de informação por parte de <i>stakeholders</i> externos?



	27	O Ramo dispõe de recursos humanos especializados na acessória sobre transparência e divulgação de informações para o exterior?
	28	Considera que a informação disponibilizada ao cidadão pelo Ramo sobre a gestão financeira e orçamental é adequada, clara e abrangente, de forma a poder ser compreendida e avaliada pelos vários <i>stakeholders</i> ?
	29	No seu entender, a informação disponibilizada no sítio da internet do Ramo é acedida com um mínimo de esforço e de tempo, não levando o utilizador a perder-se ou a desistir de obter a informação pretendida?
	30	O sítio da internet do Ramo dispõe de funcionalidade que permita ao cidadão solicitar diretamente alguma informação ou esclarecimento?
	31	Quais os mecanismos disponibilizados aos cidadãos para poderem dar a conhecer ao Ramo as suas opiniões ou sugestões?
	32	Quando foram implementadas as mais recentes medidas destinadas ao reforço da <i>accountability</i> ? Que tipo de medidas foram implementadas?
	33	Como classifica em termos absolutos o nível de abrangência da <i>accountability</i> na Administração Pública e nas FFAA? Existe déficit de <i>accountability</i> nas FFAA? E em termos relativos, quando comparada com a prática existente em países como a Austrália, Nova Zelândia, EUA e países do norte da Europa? de <i>accountability</i> ? Como interpreta a existência dessas diferenças?
	34	Solicito o seu comentário ao seguinte: <i>A responsabilidade de um Comandante é absoluta. A delegação de autoridade não alivia o Comandante da sua responsabilidade. A accountability não é delegável.</i>
Pretende-se identificar a organização da auditoria financeira interna dos Ramos. A informação obtida nas entrevistas será complementada	35	O Ramo integra na sua estrutura órgãos de apoio ao Chefe do Estado-Maior para o exercício da atividade de auditoria /inspeção financeira no âmbito do Sistema de Controlo Interno e de acordo com a legislação de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho)?
	36	As auditorias internas obedecem a um plano previamente definido e aprovado? São realizadas auditorias inopinadas?
	37	O plano de auditorias é definido em função dos níveis de risco existentes?
	38	O plano de auditorias aprovado é publicado no sítio da internet do Ramo?



com a informação recolhida no decurso da análise das Leis Orgânicas e dos Decretos Regulamentares dos Ramos, bem como de outra documentação específica estruturante.	39	Que tipo de auditorias (temáticas <sup>38</sup> , setoriais <sup>39</sup> ou de processo <sup>40</sup> ) são realizadas <i>in loco</i> ?
	40	São divulgados documentos com informação, mesmo que genérica, sobre tipo de incongruências detetadas, medidas a tomar e definição de prazos para a sua implementação?
	41	As ações de auditoria focam-se apenas na avaliação da regularidade financeira e na conformidade legal dos processos, ou efetuam também a avaliação da economia, eficiência e eficácia dos programas, contratos e demais atos de administração financeira e patrimonial executados pelas unidades?
	42	As contas e as demonstrações financeiras elaboradas pelo Ramo são objeto de apreciação por parte de empresa de auditoria externa, independente e credenciada, que ateste a sua consistência, integridade e fiabilidade?
Pretende-se obter a perceção dos gestores de topo dos Ramos sobre a importância da <i>accountability</i> na eficiência da gestão	43	Atualmente, o cidadão está cada vez mais interessado em saber se os seus impostos foram gastos de acordo com os princípios da boa gestão e não apenas se foi respeitada a conformidade legal. Considera que a exposição das matérias de defesa ao escrutínio do cidadão pode contribuir para aumentar a eficiência do ciclo de gestão?
	44	Considera que o reforço dos princípios subjacentes da <i>accountability</i> podem promover uma maior aproximação do cidadão às questões da defesa?
	45	O conceito de responsabilização está associado às preocupações com a eficiência da gestão. Quem tem responsabilidade para com algo, ou para com alguém, também deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultado das suas ações, que podem ser sanções ou incentivos. Que tipo de responsabilização (penalização) poderá, no seu entender, ser aplicada a quem não prestar contas (justificar as suas decisões e os resultados obtidos)? (c)
	46	No seu entender, qual o maior contributo que o reforço da <i>accountability</i> poderá dar ao ciclo de gestão das FFAA?

<sup>38</sup> Quando incidem sobre um setor específico da atividade da UEO (ex: disponibilidades, cantina, imobilizado).

<sup>39</sup> Quando são dirigidas a todos os aspetos da Administração Financeira e Patrimonial (AFP) de uma UEO, caracterizam-se por serem transversais dentro da UEO (ex: auditoria à Direção de Infraestruturas).

<sup>40</sup> Avaliam os procedimentos, atividades e recursos que constituem um determinado processo enquadrado na área da AFP, aferindo a forma como este está estruturado e como é desenvolvida a sua gestão, procurando-se verificar se cumpre com as melhores práticas de economia, eficácia e eficiência, bem como se os resultados são relevantes para o cumprimento da missão, acrescentando valor. São normalmente auditorias transversais incluindo diversas UEO (ex: auditoria ao processo de alimentação; auditoria ao processamento de ajudas de custo).





Linhas de ação, que permitam consolidar e fortalecer a <i>accountability</i> , no sentido de incrementar a eficiência no ciclo de gestão das FFAA	47	Que áreas de atuação no âmbito da auditoria interna poderão ser alargadas no sentido de consolidar e fortalecer a <i>accountability</i> e contribuir para uma gestão mais eficiente dos recursos financeiros colocados à disposição do Ramo?
	48	Qual o seu entendimento quanto à possibilidade da conta de gerência do Ramo ser validada por uma entidade auditora externa e independente? Considera que essa ação poderá contribuir para uma maior eficiência e credibilidade na gestão?
	49	No seu entendimento, quais são os aspetos relativos à transparência (fiabilidade, clareza, atualidade, relevância e frequência da informação e a participação do cidadão) que têm espaço ainda de evolução dentro do Ramo?
	50	Considera que existem no orçamento da Defesa detalhes de natureza sensível que não recomendem a sua divulgação ao público? No seu entendimento, qual deverá ser o nível de abrangência de divulgação dessas matérias sensíveis tendo em conta as regras de um Estado democrático?
	51	Solicito o seu comentário ao seguinte: <i>Dedica-se demasiado tempo a discutir o Orçamento e negligencia-se a Conta Geral do Estado, principal documento de prestação de Contas do Estado, esse sim, revelador do que foi concretizado face ao previsto.</i>
	52	Solicito o seu comentário ao seguinte: <i>Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability.</i>

Fonte: (Autor, 2017)

- (a) O ciclo de gestão, de acordo com a Lei n.º 66-B/2007, integra as seguintes fases: Fixação de objetivos para o ano seguinte, os objetivos estratégicos plurianuais e os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente máximo; Elaboração e aprovação do Plano de Atividades para o ano seguinte, incluindo os objetivos, atividades, indicadores de desempenho; Atribuição do orçamento; Monitorização e eventual revisão dos objetivos em função de contingências não previstas ao nível político e administrativo; Elaboração do Relatório de Atividades com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados.
- (b) De acordo com o Fundo Monetário Internacional, a transparência abrange um conjunto vasto de conceitos, como a fiabilidade, a clareza, atualidade e relevância, a frequência e a abertura/participação.

Notas:

- Solicita-se autorização para a gravação da entrevista, a fim de facilitar a posterior redução a escrito;
- O resultado da entrevista, reduzido a escrito, será submetido à aprovação e autorização de V. Exa;
- Pretende-se que este guião da entrevista, com eventuais alterações que entenda serem necessárias e clarificadoras, seja integrado num dos apêndices ao estudo, sendo a entrevista mencionada na bibliografia e podendo constituir fonte para citações ao longo do texto do estudo, devidamente referenciadas.

Muito obrigado pela atenção dispensada.



## **Apêndice D — Entidades entrevistadas, datas e locais das entrevistas**

Todas as entrevistas, ordenadas abaixo por ordem cronológica, contribuíram significativamente para a investigação realizada e encontram-se documentadas em suporte digital com a devida anuência dos entrevistados.

1. Contra-almirante Sílvio Manuel Henriques da Silva Ramalheira, Superintendente das Finanças da Marinha, Lisboa, 15 de março de 2017;
2. Brigadeiro-general Rui Manuel Rodrigues Lopes, Diretor de Finanças do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Lisboa, 16 de março de 2017;
3. Major-general José Isidro Maltez Capucho, Diretor de Finanças da Força Aérea, Amadora, 17 de março de 2017;
4. Tenente-general Vítor Manuel Amaral Vieira, Inspetor-Geral da Defesa Nacional, Lisboa, 20 de março de 2017;
5. Major-general Fernando António de Oliveira Gomes, Diretor de Finanças do Exército, Lisboa, 22 de março de 2017;
6. Juiz Conselheiro Jubilado do Tribunal de Contas Carlos Manuel Botelho Moreno, Cascais, 03 de abril de 2017;
7. Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares, Diretor-Geral do Tribunal de Contas, Lisboa, 06 de abril de 2017.





## Apêndice E — Análise SWOT

Tabela 6 – Análise SWOT de suporte às potenciais linhas de ação

		Ambiente interno	
		Potencialidades	Vulnerabilidades
		<p><b>P1.</b> Sólido quadro de valores e imagem de credibilidade</p> <p><b>P2.</b> Forte cultura de transparência e de responsabilidade</p> <p><b>P3.</b> Permanente ação de controlo interno através auditorias e inspeções</p> <p><b>P4.</b> Qualidade da formação técnica dos recursos humanos</p>	<p><b>V1.</b> Comportamento reservado da instituição militar, que dificulta a comunicação com o cidadão e a adaptabilidade às novas formas de comunicar com a sociedade</p> <p><b>V2.</b> Pouca proatividade na promoção da Defesa Nacional como um Bem Público</p> <p><b>V3.</b> Escassez de recursos humanos nos órgãos de controlo interno para apreciação da boa gestão financeira</p> <p><b>V4.</b> Pouca formação dos futuros CDC na área financeira</p>
Ambiente externo	Oportunidades	1º grupo de linhas de ação	3º grupo de linhas de ação
	<p><b>O1.</b> Normativo jurídico vigente</p> <p><b>O2.</b> Maior exigência do cidadão no cumprimento dos princípios da boa gestão financeira</p> <p><b>O3.</b> Novas tecnologias de comunicação e informação</p>	<p><b>Incrementar</b> o grau de eficiência na gestão dos recursos financeiros</p>	<p><b>Melhorar</b> a informação disponibilizada aos <i>stakeholders</i> e a formação no âmbito da gestão financeira aos futuros CDC.</p>
Ambiente externo	Ameaças	2º grupo de linhas de ação	4º grupo de linhas de ação
	<p><b>A1.</b> Crise económico-financeira com consequentes constrangimentos financeiros</p> <p><b>A2.</b> Imprevisibilidade das políticas</p> <p><b>A3.</b> Pouca perceção na sociedade sobre o Valor Público das missões das FFAA</p>	<p><b>Reforçar</b> o orçamento disponível através de fontes de financiamento supletivas</p>	<p><b>Dinamizar</b> a abertura das Forças Armadas à sociedade através da promoção das atividades desenvolvidas.</p>

Fonte: (Autor, 2017)